COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION

AU SERVICE DU CITOYEN, LA RAISON D'ÊTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC

RAPPORT FINAL

17 décembre 1990

91-04318/

Publié par le Secrétariat des commissions
Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3
(418) 643-2722

ISBN 2-550-21475-7
DÉPÔT LÉGAL, 4e trimestre 1990
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

L'emploi du générique masculin dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes et est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

LETTRE DE
PRÉSENTATION

Secrétariat des commissions

Québec, le 17 décembre 1990

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Bureau 1.30
Hôtel du Parlement
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport de la Commission du budget et de l'administration qui a procédé à l'étude de l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique, conformément à l'article 172 de ladite loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président de la Commission,

JEAN-GUY LEMIEUX
Député de Vanier

Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (Québec)
G1A 1A3
(418) 643-2722
Télex 051-2216
Bélinographe
(418) 643-0248

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE i

TABLE DES MATIÈRES iii

MEMBRES DE LA COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION x

REMERCIEMENTS xiii

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER - LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS 7

A. CADRE D'ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DE CET OBJECTIF 8

B. ÉTAT DE LA SITUATION 8

1. Réponses des ministères et organismes concernant les mécanismes mis en place 8

2. Résultats des sondages commandés par la Commission 11

3. Témoignages et mémoires 16

C. SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS GÉNÉRALES 20

D. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION 22

CHAPITRE 2 - LE LEADERSHIP DANS L'IMPLANTATION DE LA LOI 25

A. L'IMPLANTATION DE LA LOI: PERSPECTIVES HISTORIQUES ET STRATÉGIES 26

1. Modes de gestion en vigueur avant la nouvelle loi 26

2. Nouveaux modes de gestion mis de l'avant par la nouvelle loi 27

3. Exigences et implications de la réforme proposée pour la fonction publique 27

4. Programme de travail élaboré par le Conseil du trésor en octobre 1984 et consigné dans un document intitulé: "L'implantation de la loi sur la fonction publique" (Loi 51) 29

B. AUTOPSIE DE L'APPLICATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL ÉLABORÉ À LA FIN DE 1984 PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR 32

1. Parties essentielles du programme de travail qui n'ont pas été réalisées 32

2. Extraits du document du Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP) 35

3. Autres constats ou propositions formulés par les intervenants au cours des audiences publiques 37

C. HYPOTHÈSES DE SOLUTION 40

1. Conserver le statu quo tant sur le plan des structures que sur le plan de la répartition des pouvoirs 41

2. Rétablir la situation qui existait avant la nouvelle loi sur la Fonction publique 44

3. Transformer le Conseil du trésor en Conseil de gestion 45

4. Rattacher directement au Conseil exécutif un ministre délégué à la fonction publique et aux services aux citoyens 47

D. RECOMMANDATIONS 49

CHAPITRE 3 - L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE 50

A. L'IMPUTABILITÉ INTERNE 51

1. Préambule 51

2. Définition 51

3. Évaluation de la situation en matière d'imputabilité interne, après 6 ans d'existence de la loi 52

4. Constatations générales 59

5. Recommandations 60

B. L'IMPUTABILITÉ EXTERNE 61

1. Préambule 61

2. Une notion floue 63

3. Évaluation des mécanismes actuels d'imputabilité 65

4. Causes identifiables de l'insuffisance des mécanismes parlementaires d'imputabilité externe 72

5. Recommandations 75

CHAPITRE 4 - LA DOTATION DES EMPLOIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES 86

A. PRÉAMBULE 87

B. PLANIFICATION À COURT, MOYEN ET LONG TERMES DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES 88

C. DANS CE CONTEXTE, QU'EN EST-IL DE L'UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES HUMAINES? 89

1. Chez les cadres supérieurs 90

2. Chez les professionnels 91

D. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES 92

1. Introduction 92

2. Constats 92

3. Forces et faiblesses 94

4. Conclusion 96

E. DOTATION DES EMPLOIS 96

1. Mobilité horizontale 96

2. Mobilité verticale 97

3. Recrutement 99

F. PERSPECTIVES D'AVENIR 103

1. Introduction 103

2. Facteurs externes à la fonction publique québécoise ... 104

3. Répercussions sur l'organisation interne de la fonction publique du Québec 106

G. RECOMMANDATIONS 109

CONCLUSION GÉNÉRALE 113

ANNEXES

1. Amélioration des services aux citoyens 118

2. Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires 122

3. Liste des recommandations 129

4. Liste des personnes et organismes consultés 139

5. Liste des mémoires soumis à la Commission parlementaire 145

6. Liste des documents de travail utilisés par la Commission parlementaire 150

7. Contributions spéciales aux travaux de la Commission ... 152

MEMBRES DE LA
COMMISSION

MEMBRES DE LA COMMISSION

M. Jean-Guy Lemieux, député de Vanier, président
M. Denis Lazure, député de La Prairie, vice-président

M. François Beaulne, député de Bertrand
M. Jean-Pierre Bélisle, député de Mille-Iles*
Mme Louise Bégin, députée de Bellechasse**
M. André Boisclair, député de Gouin
M. Michel Bourdon, député de Pointe-aux-Trembles
M. Jacques Chagnon, député de Saint-Louis
M. Michel Després, député de Limoilou
M. Georges Farrah, député des Iles-de-la-Madeleine
M. Paul A. Forget, député de Prévost
M. Jacques Léonard, député de Labelle
M. Robert LeSage, député de Hull**
M. Russell Williams, député de Nelligan*

---

* Membre jusqu'au 22 novembre 1990

** Membre à compter du 22 novembre 1990

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétariat:

M. Alain Major, secrétaire
Mme Lise M. Thivierge, agente de secrétariat
Mme Doris Villeneuve, agente de secrétariat
Mme Pierrette Joncas, agente de bureau
Mme Lyne Bolduc, agente de secrétariat

Groupe de recherche:

M. Claude Bélanger, consultant principal
M. Jacques Boutet, consultant, chargé de projet
M. Lomer Lafrance, consultant
M. Jules Viviers, consultant
M. Pierre Watters, consultant
Mme Micheline Nadeau, recherchiste

REMERCIEMENTS

REMERCIEMENTS

Le présent rapport n'aurait pas été possible sans l'apport essentiel d'un grand nombre de personnes qui ont partagé leurs opinions et prodigué leurs conseils lors des audiences publiques, et au cours des innombrables réunions et conversations privées qui ont entouré les travaux de la Commission parlementaire.

La Commission tient, en premier lieu, à remercier les 48 personnes et organismes qui ont soumis un mémoire et les personnes qui, à titre personnel ou au nom de leur organisme, ont consacré du temps à réfléchir aux problèmes reliés à l'application de la Loi sur la fonction publique et à formuler leurs observations lors des audiences publiques.

La haute direction de certains organismes centraux, des ministères sectoriels et des organismes soumis à la Loi sur la fonction publique a fourni, à la demande de la Commission, une mine de renseignements d'une grande valeur portant notamment sur les mécanismes d'amélioration des services aux citoyens et de planification des besoins en ressources humaines.

La Commission est également redevable aux responsables de la réforme de la fonction publique à Ottawa et en Ontario pour les renseignements fournis quant aux orientations de leur propre réflexion en la matière.

Un grand nombre d'observations et de recommandations n'auraient pu être faites sans le concours de nombreux fonctionnaires de tous les niveaux qui ont accepté de discuter informellement des questions qui les touchent et de contribuer ainsi à la recherche des solutions aux problèmes qu'ils vivent tous les jours.

Enfin, la Commission veut souligner l'apport inestimable de ses consultants et recherchistes qui, sous la direction de Monsieur Claude Bélanger, ont su donner l'impulsion initiale pour l'orientation de ses travaux et alimenter ses délibérations d'idées novatrices, d'analyses fouillées et de conseils judicieux.

La qualité du support professionnel fourni par le groupe de recherche n'aurait pas été la même si le Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, le Ministère des Transports et la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles n'avaient accepté de dégager un membre de leur personnel pour assister les parlementaires.

Finalement, la Commission veut saluer tout le personnel du Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale qui a fourni un effort de tous les instants pour assurer le succès des travaux, malgré les embûches inévitables et les ressources limitées.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

A. PRÉAMBULE

En vertu de l'article 172 de la Loi sur la fonction publique, le Président de l'Assemblée nationale convoquait le 13 mars 1990 la Commission du budget et de l'administration afin qu'elle entreprenne l'étude de l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique et qu'elle entende, à ce sujet, les représentations des personnes et des organismes intéressés.

Dès lors, les membres de la Commission parlementaire convenaient de donner leur pleine signification aux termes de l'article 172, en procédant à une étude approfondie et indépendante des progrès accomplis dans la poursuite des objectifs de la loi. Cette façon de faire permettrait à celle-ci de recommander, dans le rapport de ses travaux, le maintien ou la modification éventuelle des dispositions de la loi.

B. BREF RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA LOI

Par l'adoption du projet de loi 51, en décembre 1983, l'Assemblée nationale procédait à une importante révision de la Loi sur la fonction publique en insufflant de nouvelles valeurs et un nouveau mode d'organisation dans la gestion des ressources humaines des ministères et des organismes.

Cette nouvelle philosophie de gestion, inspirée des recommandations de la Commission Bisaillon, constituait un coup de barre radical par rapport à la réforme précédente de 1978, qui avait accru la réglementation et la centralisation des décisions, la prolifération des contrôles par les organismes centraux et l'application exagérée de la règle du mérite dans la dotation des emplois. Le tout se traduisait par un manque de souplesse et d'adaptabilité qui avait un effet négatif sur la productivité de l'appareil administratif gouvernemental.

Sans rompre avec les grands principes d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique québécoise, la nouvelle loi de 1983 avait pour but de moderniser la fonction publique en recentrant son activité sur la qualité des services aux citoyens et en responsabilisant davantage les fonctionnaires.

Ainsi, l'article 2 de la loi stipule que la fonction publique a pour mission première de fournir au public des services de qualité auxquels il a droit, de mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État.

Pour accomplir cette mission, l'article 3 de la loi institue un mode d'organisation des ressources humaines qui vise à favoriser:

- l'efficience de l'administration, l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;

- l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées, assorti d'une obligation de rendre compte de l'utilisation de ces pouvoirs;

- l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;

- l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;

- la contribution optimale au sein de la fonction publique des diverses composantes de la société québécoise.

C. LE MANDAT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

L'article 172 de la loi prévoit que son application ferait l'objet d'une évaluation cinq ans après son adoption. Dans un premier temps, le Conseil du trésor avait l'obligation de faire un rapport au gouvernement sur la mise en oeuvre de la loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier, le cas échéant. Ce rapport a été déposé auprès du Président de l'Assemblée nationale, le 28 décembre 1988.

Dans un deuxième temps, l'article 172 prévoit que la loi ferait également l'objet d'une évaluation par une commission parlementaire afin d'étudier l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier, et qu'on procéderait à cette fin à des audiences publiques.

La Commission parlementaire a dès lors conclu que l'intention du législateur était d'obtenir le plus large éclairage possible sur l'application de la loi en obtenant, d'une part, le point de vue de l'instance gouvernementale responsable de sa mise en oeuvre, soit le Conseil du trésor, et, d'autre part, le point de vue des représentants des citoyens et des personnes et organismes intéressés, par le biais d'une commission de l'Assemblée nationale. Sur ce dernier aspect, l'indépendance des travaux de la commission était garantie par la convocation du Président de l'Assemblée, par l'absence de membres du gouvernement au sein de la commission et par l'autonomie laissée à celle-ci dans l'organisation de ses travaux. Par ailleurs, la représentativité des opinions exprimées était accrue par l'obligation conférée à la commission d'entendre toute personne ou organisme intéressés.

La Commission parlementaire s'est alors donné comme objectif d'aller au-delà d'un simple exercice de consultation publique, en tentant de formuler les observations, les conclusions et les recommandations qui découleraient d'une étude approfondie de la mise en oeuvre de la loi.

D. LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

Pour atteindre son objectif, la Commission parlementaire a adopté un plan de travail échelonnant ses travaux sur une période de neuf mois comportant cinq étapes.

La première étape a consisté en un effort afin de mieux cerner la problématique du mandat de la Commission, en vue de centrer ses travaux sur quelques problèmes clés découlant de l'économie générale de la loi, plutôt que sur l'étude technique et systématique de l'ensemble de ses dispositions. La Commission a donc analysé les forces et les faiblesses de l'application de chacun des grands objectifs de la loi, de façon à mesurer l'écart observable entre la situation actuelle et celle souhaitée lors de l'introduction de la loi en 1983.

Cet exercice a conduit la Commission à identifier quatre thèmes centraux, suffisamment englobants pour permettre un débat de fond, mais qui permettraient également de "mettre sur la table" les vrais problèmes en vue de favoriser leur solution dans l'optique de l'atteinte des objectifs de la loi.

Ces quatre thèmes - la qualité des services aux citoyens, le leadership dans l'implantation de la loi, l'imputabilité, ainsi que la dotation et le développement - ont fait l'objet d'un document de consultation qui résumait les grandes préoccupations de la Commission. Ce document de consultation a été publié le 13 juin 1990, au même moment qu'un avis public de consultation paraissait dans les grands quotidiens et invitait la population à soumettre un mémoire à la Commission parlementaire et à venir témoigner lors des audiences publiques.

Une deuxième étape a consisté à élaborer et mettre en oeuvre un plan de recherche, afin d'effectuer la synthèse de la documentation disponible et recueillir des données primaires à l'égard des quatre thèmes identifiés par la Commission, en vue de vérifier plusieurs hypothèses de travail*. La Commission a notamment commandé des sondages d'opinion sur la qualité de la prestation des services aux citoyens et requis des informations des ministères et des organismes publics soumis à la loi sur les moyens mis en oeuvre pour améliorer les services aux citoyens, de même que sur les mécanismes de planification des besoins en ressources humaines. Une enquête a été conduite auprès d'un échantillon de cadres et de professionnels sur le processus de signification des attentes, l'évaluation du rendement et les mécanismes de sanction des résultats, de même que sur l'utilisation optimale de ces employés.

L'étape suivante de consultation publique a permis à la Commission de recevoir 48 mémoires et d'entendre 43 personnes ou organismes durant 5 séances, entre le 9 octobre et le 25 octobre 1990. Les mémoires reçus et les témoignages entendus ont porté non seulement sur l'un ou l'autre des thèmes retenus, mais ont également abordé d'autres questions ou sujets pertinents au mandat de la Commission, mais qui n'ont pas nécessairement été retenus pour les fins du présent rapport**.

À la suite des séances de consultation, la Commission a fait l'analyse et la synthèse des informations recueillies et s'est employée à formuler les conclusions et recommandations contenues dans ce rapport.

La dernière étape a consisté à déposer et diffuser le rapport de la Commission à l'ensemble des intervenants ainsi qu'au grand public.

---

* Voir l'annexe 6 pour la liste des documents de travail de la Commission.

** Le lecteur pourra se référer au Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale ou au Journal des débats pour obtenir les mémoires ou la transcription des débats.

Le présent rapport est donc le résultat d'un processus de réflexion approfondie et indépendante par des parlementaires soucieux de mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs fixés par la loi.

Si l'objet de ce rapport est d'abord de faire un bilan des progrès accomplis, il comporte également un effort de prospective en vue d'assurer la modernisation de la fonction publique et son adaptation aux défis prévisibles de l'avenir.

Le rapport se subdivise en quatre chapitres principaux, énonçant les observations, conclusions et recommandations de la Commission à l'égard de chacun des thèmes retenus. Compte tenu de l'optique des travaux de la Commission, portant en premier lieu sur les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs de la loi, le lecteur comprendra que les recommandations contenues dans ce rapport ne trouvent pas toutes leur effet dans la révision du texte de la loi.

LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS

CHAPITRE PREMIER

LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS

La Commission a cherché à évaluer les progrès accomplis dans l'atteinte de l'objectif central de la loi, énoncé à son article 2, soit de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit.

A. CADRE D'ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DE CET OBJECTIF

Les recherches effectuées par la Commission ont porté sur trois aspects:

- les mécanismes mis en place par les ministères et les organismes en vue de fournir de meilleurs services à leurs clientèles respectives;

- le degré de satisfaction du citoyen québécois à l'endroit des services qu'il a reçus de la fonction publique au cours de la dernière année;

- l'étude des mémoires soumis et les témoignages entendus lors des audiences publiques.

B. ÉTAT DE LA SITUATION

1. Réponses des ministères et organismes concernant les mécanismes mis en place

Cinquante-cinq (55) ministères et organismes qui sont directement en contact avec le public ont répondu à la question suivante posée par la Commission:

> "Quels sont les moyens et les mécanismes mis en place par votre organisation pour améliorer les services rendus aux citoyens depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la fonction publique en 1984?"

L'analyse des réponses révèle que des initiatives intéressantes et des efforts importants ont été consacrés à l'amélioration des services aux citoyens.

Cependant, cette analyse révèle aussi que la préoccupation d'améliorer ces services n'a pas été partagée d'une façon aussi évidente par tous les ministères et organismes consultés (Annexe I).

L'analyse révèle que les efforts ont porté sur les plans suivants: matériel, organisationnel et des personnes.

Au plan matériel:

C'est sur ce plan que les améliorations les plus importantes ont été apportées, notamment sur les méthodes et outils de travail:

- systèmes techniques (refonte des systèmes informatiques, simplification des formulaires, accès direct au dossier du citoyen par écran cathodique, dépôt direct);

- accessibilité aux services (relocalisation des bureaux, extension des heures d'ouverture, modernisation des systèmes téléphoniques, interurbains gratuits, régionalisation des services, rampes d'accès et autres équipements pour personnes handicapées);

- accueil (aménagement plus fonctionnel, isoloirs, identification systématique des intervenants, correspondance et échanges verbaux plus teintés d'empathie);

- information à la clientèle (campagnes de publicité, dépliants multiples explicitant les droits et la nature des programmes existants, expositions itinérantes, affectations permanentes de préposés aux renseignements, mise à la disposition du public de centres de documentation ou d'outils de consultation).

Au plan organisationnel:

Un certain nombre de ministères et d'organismes ont aussi revu leur mission et leur philosophie de gestion en accordant une plus grande priorité au service à la clientèle.

Cette préoccupation s'est traduite par divers changements organisationnels:

- consultation des usagers sur la qualité des services.
- formulation aux gestionnaires et aux employés d'attentes touchant le service à la clientèle;
- délégation de pouvoirs le plus près possible du fonctionnaire qui transige avec le client;
- réduction des délais de service en simplifiant les processus administratifs;
- services de conciliation permettant de régler plus rapidement les litiges;
- services aux anglophones et allophones dans leur langue;
- mise en place d'un service de traitement des plaintes;
  (Pour plus de détails: voir annexe I)

Au plan des personnes:

Quant aux efforts consacrés au niveau des ressources humaines qui transigent avec les clientèles, ils apparaissent beaucoup plus modestes.

a) ajouts de ressources humaines

Si l'on se réfère aux réponses des ministères et organismes, cet élément apparaît peu significatif sauf dans deux cas: 200 nouveaux employés se sont ajoutés au ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration et 275 autres aux opérations régionales de la CSST.

b) formation des fonctionnaires de première ligne

Les interventions significatives dans ce domaine figurent de façon plutôt secondaire dans les réponses fournies par les ministères et organismes, à l'exception du ministère de la Sécurité publique qui a développé un programme de formation continue à l'intention des intervenants du réseau de la détention, un investissement de 1,2 millions de dollars par année.

Constatation générale:

Des efforts et des énergies ont été consacrés à l'amélioration des systèmes techniques pour accroître l'efficacité de traitement des dossiers des clients et les facilités d'accès aux services mais, sauf exception, les efforts consacrés pour améliorer l'efficience des services aux citoyens ont été beaucoup plus modestes.

2. Résultats des sondages commandés par la Commission

L'évaluation de la satisfaction de la clientèle en regard de la prestation de services de la fonction publique a été conduite, d'une part, auprès de l'ensemble des citoyens au moyen d'un sondage effectué par une firme spécialisée et, d'autre part, auprès des attachés politiques des députés de l'Assemblée nationale qui transigent avec les fonctionnaires afin de solutionner les problèmes qui leur sont soumis par leurs commettants.

Auprès de l'ensemble de la population:

Ce sondage réalisé entre le 4 et le 11 septembre 1990 avait pour but d'évaluer la satisfaction des clientèles desservies par les divers ministères et organismes dans l'ensemble du Québec au cours des 12 mois précédant le sondage. Cette étude avait pour but de tracer un portrait global de la satisfaction à l'égard de la prestation du service utilisé et non pas la perception relative au contenu d'un service ou d'un programme. Les services cités comme étant largement utilisés sont ceux du ministère du Revenu et ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec.

Voici un résumé des faits saillants qui se dégagent du sondage:

- Environ 9 personnes sur 10 se disent satisfaites des services qu'elles ont reçus de la part de la fonction publique.

- Le tiers des personnes interrogées pensent qu'il y a eu une amélioration dans la prestation des services depuis quelques années, la moitié que la qualité est demeurée inchangée et, enfin, 10% sont d'avis que la qualité des services s'est détériorée.

- Lorsqu'ils utilisent le téléphone, 44% des usagers jugent qu'il est difficile d'obtenir une ligne après qu'ils ont trouvé le numéro.

- 41% des personnes qui ont utilisé le téléphone estiment qu'il a fallu un long délai pour rejoindre la ressource spécifique qui a été en mesure de répondre adéquatement à leur demande. Près de 19% des prestataires qui ont téléphoné ont dû parler à au moins trois intermédiaires avant de rejoindre la ressource spécifique apte à leur répondre. Par ailleurs, 90% des prestataires se disent satisfaits du délai requis pour régler leur demande une fois qu'ils ont contacté la ressource spécifique.

- Sur le plan de l'accueil, sur place ou par téléphone, entre 85% et 90% des prestataires sont satisfaits de la courtoisie des fonctionnaires, de la compétence démontrée, de la clarté des réponses données, de l'attention portée à leur demande, de la compréhension de la demande et de l'autonomie de leur interlocuteur pour régler leur demande.

- 90% des demandeurs se disent en accord avec la décision rendue dans leur dossier.

- Quant à la justification fournie à l'appui de la décision du fonctionnaire, 36% seulement des personnes en sont satisfaites et 63% sont plutôt insatisfaites ou très insatisfaites. Cette apparente contradiction avec les résultats précédents s'explique par le manque de formation des fonctionnaires de première ligne à l'égard des motifs qui sous-tendent leurs décisions.

- Près de 60% des personnes, qu'elles aient communiqué par écrit, par téléphone ou en se rendant sur place, se sont dites insatisfaites des informations qu'elles ont reçues concernant leurs droits de recours pour en appeler d'une décision. Cependant, la validité de ce résultat doit être pris avec réserve du fait qu'il repose sur un nombre de répondants relativement restreint.

- 7 prestataires sur 10 ont dû remplir un formulaire lorsqu'ils ont requis un service; 25% ont trouvé le formulaire complexe et, en général, 32% ont dû recourir à de l'aide pour le compléter, ce taux augmentant à 50% pour les moins scolarisés.

Auprès des attachés politiques:

Il convient d'abord de souligner que le sondage effectué auprès des attachés politiques, même s'il a couvert les mêmes points que le sondage auprès de la population en général, revêt un caractère particulier. En effet, les communica-

tions des attachés politiques avec les fonctionnaires ont pour but de solutionner les problèmes des personnes qui ont, la plupart du temps, tenté de régler leur problème elles-mêmes sans succès auprès des fonctionnaires ou qui se sentent complètement perdues dans les dédales de l'appareil administratif. Il y a donc de fortes chances que les problèmes qu'ils ont à régler soient plus complexes ou "hors normes" que les demandes usuelles provenant de la population en général. Il faut ajouter que les attachés politiques communiquent évidemment plus souvent avec les fonctionnaires, en raison du rôle qu'ils sont appelés à jouer.

Compte tenu de ces remarques préliminaires, les faits saillants suivants se dégagent de ce sondage:

- 70% des attachés politiques se disent satisfaits des services rendus par les fonctionnaires.

- 40% considèrent que la qualité des services de la fonction publique s'est améliorée au cours des dernières années, 44% qu'elle est restée la même et 16% qu'elle s'est détériorée.

- En moyenne, plus de 75% des attachés politiques sont satisfaits de la façon dont les fonctionnaires ont traité les demandes qu'ils leur ont transmises.

- On observe toutefois qu'environ le quart des attachés politiques sont insatisfaits des moyens mis à la disposition des fonctionnaires pour répondre à leurs demandes, du nombre d'étapes nécessaires avant d'obtenir une décision, de la décision elle-même, des justifications fournies et de l'information sur les droits et recours des citoyens.

- Sur le plan de l'accueil de la part des fonctionnaires, les attachés politiques ont un taux de satisfaction légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population (plus de 90%) quant à la compréhension démontrée de leurs demandes, la courtoisie, la compétence et l'attention manifestées.

- Quant à la clarté des réponses reçues et aux délais encourus pour les obtenir, plus de 90% des attachés politiques affirment recevoir des réponses claires et plus de 85% dans de courts délais s'ils se rendent sur place ou s'ils utilisent le téléphone. Il en est autrement des réponses écrites: 65% trouvent les délais trop longs.

- Selon les attachés politiques, les formulaires posent des problèmes: 66% ont eu à aider un ou plusieurs commettants à remplir un formulaire pour obtenir un service gouvernemental. Enfin, 56% ont trouvé les formulaires plutôt simples, 44% plutôt complexes.

- Enfin, entre 75% et 80% des attachés politiques sont satisfaits de l'information reçue au sujet des droits de recours selon qu'ils ont communiqué par téléphone ou par écrit.

Constatations générales:

Même si le sondage auprès du grand public révèle que 9 citoyens sur 10 se disent satisfaits des services de la fonction publique, l'objectif de la qualité totale mentionnée par le Président du Conseil du trésor, lors de son intervention de clôture des audiences, est loin d'être atteint en regard des points suivants:

- difficultés d'accès à la fonction publique par le réseau téléphonique;

- trop d'intermédiaires, après avoir obtenu une ligne, pour rejoindre par téléphone la ressource spécifique en mesure de répondre adéquatement aux demandes;

- incapacité des fonctionnaires de justifier adéquatement les décisions qu'ils rendent;

- complexité relative des formulaires que doit remplir le citoyen;

- information insuffisante fournie par les fonctionnaires au citoyen quant à ses droits de recours pour en appeler d'une décision;

- délais trop longs pour obtenir une réponse lorsqu'il s'agit d'une réclamation complexe ou "hors normes".

3. Témoignages et mémoires

a) Le Protecteur du citoyen

Selon son mandat, le Protecteur du citoyen a pour mission de régler un différend entre une personne, une compagnie ou une association et l'un ou l'autre des ministères et organismes du gouvernement dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique. Normalement, sa clientèle se recrute parmi les 10% de citoyens qui se disent insatisfaits des services qu'ils ont reçus de la fonction publique.

Si on formule l'hypothèse que 50% des citoyens ont eu recours aux services de la fonction publique au cours de la dernière année, et que 10% d'entre eux sont insatisfaits des services reçus, les clients du Protecteur du citoyen proviennent d'un bassin potentiel de 350 000 personnes. Or, les statistiques produites par le Protecteur du citoyen pour l'année 1989-1990 révèlent qu'il a reçu moins de 20 000 plaintes, soit 5,7% du nombre potentiel de personnes insatisfaites.

Quelles sont les causes du peu d'utilisation des services du Protecteur du citoyen? Méconnaissance des recours disponibles? Indifférence? Peur des représail-

les? Scepticisme à l'égard des résultats possibles de son intervention? Résignation? Manque de ressources de la part du Protecteur du citoyen?

Le mémoire du Protecteur du citoyen ne répond que très partiellement à ces questions et il semble qu'il y aurait avantage à pousser plus loin ses recherches pour expliquer l'utilisation plus que modeste de ses services.

Même si les problèmes relevés par le Protecteur du citoyen ont été dégagés sur un nombre relativement restreint de cas, il apparaît important à la Commission de les souligner et, si possible, de faire les recoupements appropriés avec les problèmes identifiés par ses recherches.

Problèmes soulevés

- La structure de l'administration publique, ses modes de fonctionnement et ses employés se sont spécialisés dans le traitement du cas courant dont la situation est régulière et dont la demande est ordinaire.

- Le problème imprévu ou le problème qui ne trouve pas complètement sa solution par l'application d'une norme devient une source de confusion, de délais déraisonnables et souvent de réponses inappropriées.

- Le manque de latitude et d'imputabilité des fonctionnaires de première ligne, l'absence ou l'insuffisance de formation du personnel, la lourdeur des processus de décision et la rigidité des manuels d'opération favorisent la lésion des droits des citoyens et deviennent des causes d'insatisfaction d'une partie de la clientèle.

- Dès qu'un cas présente une particularité ou est formulé de façon différente, le fonctionnaire habitué à s'en remettre à des textes et à des méthodes rigoureusement tracés n'a ni le réflexe, ni la latitude voulue pour utiliser, dans ce cas, son jugement personnel. Il faut ajouter à cela une négation du droit du fonctionnaire à l'erreur, ce qui lui fait perdre très normalement tout goût pour l'initiative dans le cadre de son travail.

- Les fonctionnaires qui traitent directement avec les clients ne se sentent pas en position pour influer sur des décisions ou pour modifier des procédés, des procédures, des systèmes organisationnels ou informatiques. Alors qu'ils sont les principaux utilisateurs des outils et qu'ils sont particulièrement bien placés pour en apprécier le bien fondé, ils ne participent pas, ou si peu, à leur élaboration et mise en place.

- La communication est également rompue du fait que l'employé ne parle pas volontiers de ses problèmes au patron: le message perçu par l'employé implique que le fait de parler de ses problèmes constitue un aveu d'incompétence à les régler. Tout comme le droit à l'erreur, le droit de faire connaître les difficultés résultant de normes ou d'équipements se trouve également compromis.

- Les décideurs de première ligne n'ont souvent qu'une formation rudimentaire. Leur instrument de travail n'est d'ailleurs pas la loi elle-même mais plutôt le manuel de directives ou le manuel d'opérations.

- Réaction du système: les ministères et organismes se dotent de structures d'encadrement et de contrôle, de mécanismes de réexamen des décisions prises par les décideurs de première ligne, ce qui a souvent pour effet d'engorger les voies de révision, d'accroître les délais d'attente, d'engendrer pour le client des difficultés à trouver celui qui peut vraiment résoudre son problème, etc.

- Le retour des décisions des instances de révision vers les décideurs de première ligne est fondamental mais se fait rarement, ce qui engendre des erreurs répétitives.

- Le fait d'utiliser des personnes occasionnelles de court terme pour des activités régulières et permanentes peut avoir un effet direct sur la qualité des services du fait que la formation qui leur est donnée est forcément rudimentaire et minimale.

b) L'Association des cadres intermédiaires du gouvernement du Québec

Les cadres intermédiaires sont la charnière de l'administration publique. Ils se situent entre le haut de la pyramide hiérarchique et les fonctionnaires de première ligne, position qui en fait des observateurs privilégiés.

Leurs préoccupations premières touchent à la gestion. Il n'est donc pas étonnant qu'ils fassent état, au début de leur mémoire, sous la rubrique "qualité et efficacité des services", de certains résultats d'un sondage effectué auprès des gestionnaires en 1985 qui, selon eux, expliquent certaines déficiences au niveau de la qualité et de l'efficacité des services rendus aux citoyens.

D'après ce sondage, 68% des gestionnaires dénoncent comme une grande faiblesse l'incohérence du processus décisionnel. De façon plus spécifique, 63% des gestionnaires déplorent leur peu d'influence dans ce processus, 51% s'estiment freinés par la limitation de leur droit de gérance et, enfin, 47% signalent leur peu de pouvoir et d'outils pour stimuler l'initative de leur personnel.

Problèmes soulevés:

Concernant les délais dans le règlement des dossiers de la clientèle:

- Le nombre d'intervenants dans les dossiers de l'administration publique ne cesse de croître.

- Des changements fréquents d'orientations s'opèrent dans un ministère ou organisme sans trop de concertation et de consultation entre les différents paliers de la structure, particulièrement lors de la mise en place de nouveaux modes de travail.

Concernant les outils de travail:

- Les outils de première ligne servant à dispenser les services aux citoyens sont généralement faits sur mesure mais leur utilisation est parfois assujettie au carcan des méthodes ou politiques rigides qui en fausseront les résultats. Pour éviter ces écueils, il faudrait stimuler les ressources humaines afin d'accroître la communication, l'échange véritable et la participation de tous les niveaux à partir des personnes de première ligne.

C. SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS GÉNÉRALES

- Les énergies et des ressources dépensées par les ministères et organismes ont été en majeure partie consacrées à accroître l'efficacité du règlement des cas ordinaires en améliorant les systèmes techniques et administratifs, l'accessibilité aux services, l'information à la clientèle et en effectuant certains changements organisationnels.

- Peu de ressources et de temps ont été consacrés à la formation et au développement des fonctionnaires de première ligne.

- Quant à la formation plus particulière ou technique, elle n'est souvent que rudimentaire pour les décideurs de première ligne. Aussi, comme leur instrument de travail n'est pas la loi elle-même mais plutôt les manuels de directives ou d'opérations, il n'est pas étonnant de constater que 63% des usagers de leurs services sont plutôt insatisfaits ou très insatisfaits des justifications fournies à l'appui de la décision prise dans leur cas. De plus, l'information fournie sur les services disponibles et les droits de recours pour en appeler d'une décision est nettement insuffisante.

- La standardisation et l'automatisation des processus de règlement des demandes, le manque de consultation et de concertation entre les différents intervenants, la lourdeur et la complexité des processus de décision et de révision des cas "hors normes" ont pour effet d'engendrer des délais inacceptables dans le règlement des cas complexes. Ils sont sources de confusion et de frustation chez les employés de première ligne qui fournissent en conséquence des réponses souvent inappropriées.

- Les communications du bas vers le haut et du haut vers le bas semblent déficientes. Il en résulte un manque de concertation et de consultation qui conduit à l'incohérence du processus décisionnel, à un manque de réalisme dans la révision des normes et à une lenteur pour ne pas dire une absence de rétroaction aux décideurs de première ligne, ce qui engendre l'indécision ou des décisions inappropriées de leur part.

- Les systèmes téléphoniques sont fréquemment engorgés et sources de délais jugés trop longs par 41% des citoyens. De plus, 20% des citoyens doivent passer par au moins trois intermédiaires avant de rejoindre l'interlocuteur apte à répondre à leurs demandes.

- Enfin, les formulaires et autres documents à l'usage des citoyens sont relativement complexes et difficiles d'utilisation. Selon le sondage effectué auprès de l'ensemble de la population, 32% ont eu besoin d'aide pour compléter un formulaire lorsqu'ils ont requis un service.

D. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

1. Que tous les niveaux de l'appareil gouvernemental, y compris les fonctionnaires de première ligne, soient sensibilisés à l'importance du service de qualité qu'ils doivent rendre aux citoyens. D'une façon concrète, des attentes appropriées à cet égard devraient leur être fixées et les résultats atteints devraient être vérifiés et sanctionnés positivement ou négativement.

2. Que les instruments de mise en oeuvre des programmes gouvernementaux (politiques administratives, directives, formulaires, etc.) fassent, lors de leur élaboration, l'objet de consultations auprès des fonctionnaires de première ligne et des usagers auxquels s'adressent ces programmes.

3. Que des unités de règlement des réclamations "hors normes" soient créées dans les ministères et organismes où le volume de celles-ci le justifie et que ces unités dépendent directement du gestionnaire responsable de l'application du programme concerné. Que toute réclamation "hors normes" non réglée dans un délai raisonnable soit portée à l'attention de la plus haute autorité responsable de l'application du programme.

4. Que les ministères et organismes qui ont une mission de service auprès du public soient tenus de mener périodiquement des sondages d'opinion chez les clientèles qu'ils desservent pour connaître leur degré de satisfaction.

5. Que les ministères et organismes soient tenus de rendre compte dans leur rapport annuel du degré de satisfaction de la clientèle qu'ils desservent, des causes d'insatisfaction et des moyens qu'ils prévoient prendre pour y remédier. Les progrès accomplis ou les échecs subis devront être mentionnés dans le rapport annuel de l'année subséquente.

6. Que des programmes de formation continue soient élaborés et mis en application en vue d'élargir les connaissances et les habiletés des intervenants de première ligne afin d'accroître leur capacité, d'une part, de régler les demandes de la clientèle et, d'autre part, de fournir au client les justifications appropriées de leur décision. Une telle mesure accroîtrait à la fois la polyvalence et la motivation de ces employés.

7. Que des systèmes d'information de gestion, capables de mesurer au moins mensuellement le déroulement des opérations, soient élaborés et que les données soient communiquées à tous les niveaux, y compris aux fonctionnaires de première ligne. Les données contenues devraient permettre à toutes les unités administratives impliquées dans le processus opérationnel d'évaluer leur performance.

8. Que, dans les cas où plusieurs ministères ou organismes sont impliqués dans la recherche d'une solution à un problème posé par un client, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme responsable du programme concerné assume le leadership dans la recherche de la solution et qu'il en soit tenu responsable.

9. Que tous les ministères et organismes faisant affaires avec une clientèle externe se dotent de bureaux de plaintes qui soient rattachés à la direction supérieure de l'administration.

10. Que les ministères et organismes informent systématiquement leur clientèle des recours auxquels ils ont droit face aux décisions rendues.

11. Que des mécanismes de conciliation soient élaborés, lorsque le volume le justifie, afin de réduire le nombre de cas qui engorgent les tribunaux administratifs.

12. Que les décisions prises dans les cas "hors normes" ou litigieux soient communiquées dans les meilleurs délais aux fonctionnaires décideurs de première ligne.

13. Que, dans un premier temps, les personnes préposées à l'orientation des appels téléphoniques reçoivent une formation adéquate afin de réduire le nombre d'intermédiaires avant que le client ne rejoigne le fonctionnaire apte à solutionner sa demande. Dans un deuxième temps, que le système téléphonique soit modifié si son engorgement est encore insatisfaisant pour les clients.

14. Que soient introduits de façon systématique dans tous les processus de sélection du personnel de la fonction publique des critères évaluant l'aptitude et l'intérêt à desservir le public.

15. Que les ministères et organismes revisent à la baisse leur nombre de paliers hiérarchiques.

LE LEADERSHIP DANS L'IMPLANTATION DE LA LOI

CHAPITRE 2

LE LEADERSHIP DANS L'IMPLANTATION DE LA LOI

A. L'IMPLANTATION DE LA LOI: PERSPECTIVES HISTORIQUES ET STRATÉGIES

Le chapitre II du bilan déposé par le Conseil du trésor en décembre 1988 fait état des changements majeurs apportés par la nouvelle loi aux modes traditionnels de gestion vécus par la fonction publique au cours des vingt années antérieures, des exigences et des implications de la réforme proposée par celle-ci à la fonction publique.

1. Modes de gestion en vigueur avant la nouvelle loi

L'omniprésence des organismes centraux avait pour effet d'introduire une lourdeur excessive dans la réglementation et de multiplier les contrôles à priori. En pratique, cette situation enlevait quasi totalement la marge de manoeuvre des gestionnaires. Elle entretenait aussi chez eux un sentiment d'irresponsabilité qui, à la longue, avait développé des réflexes de mineurs envers les organismes centraux et encouragé de façon systématique des mécanismes de défense et un sentiment de méfiance à l'endroit de ceux-ci. Ce sentiment était d'ailleurs réciproque de la part des organismes centraux.

La règle du mérite avait été tellement renforcée qu'elle frôlait l'angélisme et supposait que les méthodes de sélection développées au cours des années étaient tellement scientifiques et précises qu'à la suite d'un concours, la personne qui se classait au premier rang devait être nommée, même si la deuxième au fil d'arrivée n'avait que quelques dixièmes de point de moins que la première.

2. Nouveaux modes de gestion mis de l'avant par la nouvelle loi

La réglementation, qui prévoyait souvent dans ses moindres détails les gestes que pouvaient poser les gestionnaires et surtout ceux qu'ils ne pouvaient pas poser, est remplacée par des politiques générales de gestion des ressources humaines. Ces orientations donnent les grandes balises à l'intérieur desquelles les dirigeants des ministères et organismes peuvent développer des moyens d'application adaptés aux problèmes et à la culture de leur organisation respective et permettent d'en déléguer l'application aux gestionnaires le plus près possible des personnes intéressées.

Tout en maintenant le principe du mérite, on assouplit son application en vue notamment de rétablir l'équilibre dans la représentation des diverses composantes de la société québécoise dans la fonction publique. L'objectif est également de donner plus de latitude aux gestionnaires dans le choix final de leurs employés, en introduisant la notion de rangement par niveaux et la promotion sans concours, lorsqu'un poste occupé par un fonctionnaire est réévalué à la hausse.

En corollaire aux assouplissements précédemment décrits, la nouvelle loi introduit en contrepartie la notion essentielle d'obligation de rendre compte pour les personnes de tous les niveaux de l'appareil gouvernemental, sans toutefois préciser les modalités de la reddition de comptes.

Enfin, la nouvelle loi vise à réduire à l'essentiel les activités de vérification et de contrôle afin d'éviter les abus du passé.

3. Exigences et implications de la réforme proposée pour la fonction publique

La Commission souscrit globalement au diagnostic posé dans le bilan du Conseil du trésor quant aux exigences et implications de la réforme amorcée par la

nouvelle loi. Elle croit important de citer au texte des extraits de ce diagnostic:

> *"Ces exigences (les exigences de la réforme) supposent de la part de tous les fonctionnaires un changement significatif sur le plan des attitudes, des comportements et des valeurs*. Au lieu de limiter leur rôle à une simple exécution conforme aux exigences réglementaires, le nouveau cadre de gestion par politiques et par programmes élargit leur marge de manoeuvre et fait appel à un engagement responsable et efficace de leur part. Cette nouvelle approche suppose une ouverture d'esprit, un sens de l'intiative, une capacité d'autonomie et, enfin, une conscience éclairée face aux besoins nombreux et aux moyens limités avec lesquels le gouvernement et ses institutions doivent composer.*
>
> *En plus de ces changements, la loi exige des façons de faire nouvelles, eu égard aux pratiques de gestion. La loi incite les intervenants centraux et les responsables ministériels à découvrir et à mettre en place de nouvelles façons d'exprimer et de faire partager les volontés gouvernementales et ministérielles. Cette exigence suppose, en particulier, le développement de nouveaux systèmes, processus et instruments de gestion ou d'intervention.*
>
> *Tous ces changements sont importants et leur réalisation commande un effort énergique et constant d'acceptation, de mobilisation et d'action dans le sens des volontés du Législateur et du gouvernement. Malgré leur urgente nécessité, ils demandent cependant un temps suffisant pour devenir réalité. En effet, ils nécessitent de*

---

* Tous les soulignés à l'intérieur des citations sont de la Commission.

la part de tous les fonctionnaires un effort initial de compréhension et d'appropriation des orientations gouvernementales, ainsi qu'une démarche d'apprentissage des rôles afférents."

4. Programme de travail élaboré par le Conseil du trésor en octobre 1984 et consigné dans un document intitulé: "L'implantation de la Loi sur la fonction publique" (Loi 51)

Un volumineux document élaboré par le secrétariat du Conseil du trésor en octobre 1984 décrivait les diverses étapes à franchir pour implanter avec succès les principaux éléments de la loi 51.

À la page 6 de ce document, le secrétaire du Conseil du trésor d'alors décrivait les conditions essentielles, selon lui, pour que l'implantation de la loi réussisse:

- *"S'assurer que les représentants des ministères et organismes ainsi que les autres partenaires soient impliqués dès le début et qu'ils soient constamment au fait de la démarche d'ensemble.*

- *S'assurer qu'il existe une concertation entre les organismes ou instances impliqués dans la réforme.*

- *S'assurer que tous les efforts reliés à la réforme soient entrepris dans un esprit de renouveau et selon une démarche entraînant l'ensemble des employés dans la même direction."*

Il décrivait, dans les pages suivantes, les principaux moyens à mettre en place et susceptibles d'amorcer la réforme.

- Élaboration et adoption d'une politique générale.

> *"Il serait souhaitable que le Conseil du trésor développe et adopte une politique générale de gestion regroupant les grandes orientations ou principes de base qui guident la gestion des ressources humaines.*
>
> *Ce document pourrait toucher à des thèmes tels que le service aux citoyens et la priorité d'un service de qualité aux clients, l'égalité en emploi, l'importance de la gestion des ressources humaines en général et le rôle du gestionnaire en particulier, les notions d'économie, d'efficience et d'efficacité, la pratique de la gestion des ressources en général en fonction des objectifs gouvernementaux ainsi que les notions reliées à l'environnement du travail et à l'implication des employés."*

- Élaboration et adoption de politiques particulières.

> *"Il faudrait élaborer et adopter des politiques particulières. Contrairement à la réglementation présentement en vigueur, les nouvelles politiques particulières de gestion des ressources humaines expliciteront exclusivement les objectifs généraux poursuivis, les principes ou normes générales ainsi que les moyens d'évaluation des résultats.*
>
> *Cette approche de gestion qui procède d'une philosophie différente de la réglementation laisse la définition des comment aux gestionnaires et s'attarde sur les orientations et les objectifs qui leur serviront de guides ainsi que sur les résultats."*

- Réalisation d'actions complémentaires comme le renouvellement des outils de gestion actuellement en vigueur et le soutien aux gestionnaires.

> *"L'implantation de la loi 51 implique nécessairement le renouvellement des outils de gestion actuellement en vigueur. Ce renouvellement devrait viser deux buts: d'une part la réglementation et d'autre part, l'élaboration de conventions collectives compatibles avec la nouvelle politique de gestion car il serait difficilement défendable de modifier significativement les conditions de travail des non-syndiqués selon l'esprit de la nouvelle loi, sans faire bénéficier les syndiqués de la même démarche de renouveau.*
>
> *L'opération de déréglementation et de "mise à jour" des conventions collectives devrait permettre d'impliquer tous les partenaires dans un exercice d'analyse et de révision complète de l'ensemble de la documentation régissant présentement la gestion des ressources humaines.*
>
> *En somme, par ces deux démarches, seront mis à jour et renouvelés au complet les outils de gestion conçus pour la plupart dans un autre contexte.*
>
> *Les nouveaux outils feront appel d'abord au jugement plutôt qu'aux applications mécaniques et ils devront être conçus de manière à permettre la plus grande autonomie aux utilisateurs."*

Enfin, l'auteur du programme d'implantation termine son argumentation en affirmant:

> *"Le grand nombre de partenaires et d'intervenants, l'ampleur de la réforme, l'intervention non seulement pour modifier des pratiques, mais également pour changer des valeurs, la nécessaire hétérogénéité des cultures organisationnelles font d'une telle entreprise de*

changement une affaire complexe dont la portée doit prévoit le long terme.

Il est donc indispensable de mettre en place un programme général de communication. Ce programme de communication devrait être jumelé avec un programme de formation et de développement du personnel d'encadrement."

B. AUTOPSIE DE L'APPLICATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL ÉLABORÉ À LA FIN DE 1984 PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR

- **La Commission est d'avis que, si le plan de travail conçu par le secrétaire du Conseil du trésor en octobre 1984 avait été appliqué, la réforme préconisée par la loi 51 serait beaucoup plus avancée aujourd'hui. En effet, ce plan dénotait une vision juste et éclairée de la démarche à suivre pour sa réussite.**

1. Parties essentielles du programme de travail qui n'ont pas été réalisées

Tel que souligné par le Conseil du trésor dans le diagnostic qu'il faisait dans son bilan de décembre 1988, la mise en oeuvre de la loi comportait certaines exigences, notamment un changement significatif sur le plan des attitudes, des comportements et des valeurs, de la part de tous les fonctionnaires.

Cette exigence apparaissait évidente et essentielle après des décennies d'hypercentralisation normative et de contrôle à priori des organismes centraux sur la gestion des ministères et organismes.

Le programme de travail décrit plus haut établissait la démarche qui devait être suivie pour satisfaire à ces exigences.

À partir de consultations, études, recherches et documents officiels ou obtenus fortuitement, la Commission doit conclure que des parties essentielles du programme de travail n'ont pas été réalisées. Leur non réalisation explique en grande partie la lenteur et l'application plus ou moins partielle et inégale de la réforme préconisée par la loi 51 au sein des ministères et organismes.

Voici les éléments qu'il apparaît pertinent de relever ici:

a) Un programme de communication d'envergure n'a pas été élaboré en vue d'amorcer, de développer et de convaincre les fonctionnaires de la nécessité d'un changement significatif sur le plan des attitudes, des comportements et des valeurs.

b) Un programme articulé de formation et de développement du personnel d'encadrement, y compris en priorité celui du personnel d'encadrement du secrétariat du Conseil du trésor pour le sensibiliser aux multiples exigences et à la complexité de la réforme, n'a pas été réalisé.

c) Les représentants des ministères et organismes en mesure d'influencer la progression de la réforme ainsi que les autres partenaires n'ont pas été impliqués dès le début et ont très peu participé à la démarche d'ensemble.

d) Il n'y a pas eu de système de concertation continue entre les organismes centraux et les ministères et organismes en vue d'établir des prio-rités dans la mise en oeuvre de la réforme.

e) Il n'y a pas eu d'élaboration d'une politique générale de gestion regroupant les principes de base qui auraient pu guider les nouvelles orientations et les principaux virages nécessaires pour mettre en oeuvre la nouvelle loi.

f) Quant aux politiques particulières, une étude comparative entre la réglementation qui existait avant la promulgation de la nouvelle loi et les politiques et directives en vigueur en mai 1990 illustre bien que le principe d'action inscrit dans le programme de travail du Conseil du trésor n'a pas été respecté.

"*Contrairement à la réglementation présentement en vigueur, les nouvelles politiques particulières de gestion des ressources humaines expliciteront exclusivement les objectifs généraux poursuivis, les principes ou normes générales ainsi que les moyens d'évaluation des résultats*".

g) Le deuxième volet des politiques particulières concernait l'évaluation des résultats. Le seul outil élaboré, à la connaissance de la Commission, est la production par les ministères et organismes d'un bilan annuel afin de permettre au Conseil du trésor d'évaluer les résultats obtenus par ceux-ci dans la mise en oeuvre des politiques et programmes en matière de gestion des ressources humaines.

Les informations requises pour la confection de ces bilans sont surtout de nature quantitative et descriptive des activités réalisées plutôt qu'une évaluation des impacts ou des résultats de ces dernières face aux objectifs à atteindre. Une synthèse de nature comptable est ensuite produite par le secrétariat du Conseil du trésor, synthèse peu utile pour réorienter les objectifs poursuivis dans l'accélération de la mise en oeuvre de la loi.

En somme, la production des bilans annuels permet au Conseil du trésor de contrôler les activités mais très peu les résultats.

h) Quant aux conventions collectives signées depuis l'entrée en vigueur de la loi, elles ne finissent plus de s'allonger et de limiter la marge de manoeuvre des gestionnaires.

Cette analyse et ce jugement porté par la Commission peuvent apparaître durs, peu nuancés et, à certains, inéquitables. Compte tenu des moyens modestes mis à la disposition de celle-ci, des renseignements qu'elle a compilés et des analyses qu'elle a effectuées, ce jugement lui apparaît fondé.

Il faut ajouter que ce jugement de la Commission est en grande partie corroboré par un document élaboré par le Comité consultatif de la gestion du personnel, en septembre 1990, document fortuitement tombé entre les mains de la Commission et intitulé: "*Observations du CCGP sur la Loi sur la fonction publique, dans le cadre des travaux de la Commission parlementaire*". Ce document, que le CCGP n'a pas cru opportun de présenter publiquement au cours des audiences parlementaires, a été apparemment remis au secrétariat du Conseil exécutif pour l'aider à préparer son intervention auprès de la Commission.

La Commission constate que la déclaration liminaire du secrétaire général du Conseil exécutif , à l'occasion de sa participation aux travaux de la Commission, ne fait pas mention du contenu du rapport du CCGP. Sa déclaration a fait état de ses préoccupations sur l'imputabilité externe et sur ses prévisions futuristes plutôt que sur l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la loi.

La Commission croit important de citer certains extraits de ce document qui expriment les vues des directeurs de personnel dont les préoccupations quotidiennes doivent normalement porter sur la gestion des ressources humaines. Les extraits cités se limitent à ceux qui touchent les constats de la Commission dans le présent chapitre.

2. <u>Extraits du document du Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP)</u>

- *"La sensibilisation aux principes qui sous-tendent la Loi sur la fonction publique n'a pas été suffisamment faite en provenance du gouvernement vers la haute direction des ministères et organisme*

et par la suite, vers le niveau d'encadrement le plus près des productions.

- *Les gestionnaires n'ont pas perçu qu'il y avait une véritable stratégie au niveau de l'implantation de la loi. Ils ont plutôt constaté le remplacement d'une volumineuse réglementation par un ensemble tout aussi important de politiques et de directives qui sont venues normaliser leur gestion, tout en ayant peu d'effets sur leur marge de manoeuvre.*

- *Selon nous, le partage des rôles entre les divers intervenants ne facilite pas l'émergence d'une vision globale en gestion des ressources humaines, même si, dans la Loi sur la fonction publique, le partage institutionnel est clair.*

- *La concertation entre le Conseil du trésor, l'Office des ressources humaines et les ministères et organismes n'est pas toujours perceptible en matière de gestion des ressources humaines.*

  De même, des changements dans les perceptions et la nécessaire confiance entre partenaires ne sont pas complètement actualisés afin de tirer toute la collaboration et la concertation requises pour assurer la cohésion.

- *Les politiques et directives du gouvernement, bien qu'elles soient, dans l'ensemble, moins contraignantes, sont venues remplacer des dispositions réglementaires existantes. Les conventions collectives, quant à elles, se sont allongées et reproduisent même des politiques et directives gouvernementales.*

Par exemple, les divers sujets traités antérieurement dans le règlement sur la dotation se retrouvent maintenant dans huit directives, cinq politiques et dans le règlement sur la promotion sans concours.

Cette abondance, cette minutie et l'aspect restreignant de cette réglementation ont pour effet, de l'avis du CCGP, d'alourdir les opérations de mise en oeuvre, de générer des coûts, de diminuer la marge de manoeuvre des gestionnaires et de rendre peu alléchante, pour ces derniers, la prise en charge de ces dossiers qui nécessitent la référence à de nombreux textes ou à la consultation de spécialistes."

3. Autres constats ou propositions formulés par les intervenants au cours des audiences publiques

La Commission déplore que la majorité des intervenants provenant de l'intérieur de la fonction publique se soient montrés fort discrets ou aient tout simplement omis de faire des commentaires sur l'efficacité du leadership exercé dans la mise en oeuvre de la réforme qui devait découler de la Loi 51.

Elle n'a pu s'empêcher de s'étonner, cependant, du fait que ceux qui normalement auraient dû avoir les constats ou propositions les plus pertinents se sont abstenus. Certains se sont surtout consacrés à protéger leurs intérêts corporatifs alors que d'autres qui détiennent le pouvoir bureaucratique ont tenté de protéger le statu quo.

Elle avoue cependant que son étonnement a été de courte durée en se rappelant la pensée du sociologue allemand Michaël Zoller sur les bureaucrates qui gèrent l'État de n'importe quel pays.

D'après Zoller, "*(...) ceux-ci sont des êtres humains terriblement normaux. Ils sont donc à l'abri de la sainteté et du désintéressement. Comme nous tous, leur ambition est d'augmenter leur rémunération et leur autorité. En tant que classe, ils s'emploient donc à développer leurs pouvoirs, leurs interventions et leur part du marché. On ne peut donc pas attendre de ces gens normaux un comportement différent et il serait aussi stupide de le leur reprocher que de l'ignorer. De même, il est tout à fait paradoxal d'attendre d'eux qu'ils organisent avec bonne volonté leur propre dépérissement.*"

Par ailleurs, des intervenants de l'extérieur, certains avec une expertise notoire dans le domaine de la gestion, ont formulé des propositions concrètes qui se résument de la façon suivante.

Certains suggèrent de confier à l'Office des ressources humaines la totalité du leadership en matière de gestion des ressources humaines, sous la direction d'un ministre différent du ministre responsable du Conseil du trésor, lequel serait responsable de la gestion des ressources financières, matérielles, etc.

Cette suggestion nous ramène à l'organisation structurelle qui existait avant la nouvelle loi sur la fonction publique.

L'ancien secrétaire général du Conseil exécutif, Monsieur Louis Bernard, dans son mémoire, pose un diagnostic précis susceptible d'expliquer l'insuffisance des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la nouvelle loi: "*l'absence de leadership montré en cette matière par le Conseil du trésor*".

Selon lui, traditionnellement, le Conseil du trésor a toujours considéré que sa fonction première était d'ordre financier et il s'est assez peu préoccupé des autres aspects de la gestion gouvernementale. Dans cette optique, l'attention et les préoccupations du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines sont trop souvent monopolisées par les relations de travail, de sorte que les autres aspects de la gestion des ressources humaines sont relégués au second plan.

Ce qui est arrivé, selon Monsieur Bernard, lors de l'abolition du Ministère de la fonction publique, c'est qu'on a confié de nouvelles fonctions au Conseil du trésor, sans en revoir la structure et le fonctionnement, pour s'assurer qu'il serait effectivement en mesure de les remplir efficacement. On ne s'est pas rendu compte, à ce moment-là, que les changements apportés à la Loi sur la fonction publique auraient dû entraîner une révision du rôle du Conseil du trésor et un réexamen de la Loi de l'administration financière afin de refléter la nouvelle réalité.

En se basant sur ce diagnostic, il suggère la transformation du Conseil du trésor en un véritable Comité de gestion chargé de superviser l'ensemble de la politique de gestion administrative et budgétaire de l'État et structuré de façon à pouvoir remplir efficacement cette mission.

À l'heure actuelle, le Conseil du trésor dispose de toutes les ressources voulues pour s'occuper du budget, de l'analyse financière, de l'analyse des programmes, de l'analyse des effectifs ainsi que de l'ensemble des relations et conditions de travail. Ses ressources sont cependant déficientes en ce qui touche la définition des politiques générales de gestion, de la gestion des ressources matérielles, de celles des ressources humaines ainsi que la définition des processus administratifs, des normes de gestion et des contrôles de performance.

Un autre intervenant de l'externe, Monsieur Robert Després, ancien sous-ministre et président d'organisme tant au Québec qu'au gouvernement fédéral, dont les talents d'administrateur sont reconnus à travers le Canada et qui de plus a été commissaire de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité à la fin des années 70, suggère des modifications organisationnelles qui, pour l'essentiel, rejoignent celles de Monsieur Bernard.

En effet, Monsieur Després suggère de regrouper au sein d'un Conseil du trésor remanié la responsabilité centrale de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Ce remaniement devrait, selon lui, amener la création d'un Conseil de gestion doté de deux secrétariats distincts, l'un pour la gestion financière et l'autre pour la gestion des ressources humaines. Ce conseil de gestion, présidé par un ministre titulaire, serait assisté d'un vice-président qui serait responsable du domaine des ressources humaines.

En corollaire, il déplore le plan d'organisation actuel de la majorité des ministères et organismes, qui relègue sous l'autorité du responsable de l'administration ou des finances le directeur de la gestion des ressources humaines.

C. HYPOTHÈSES DE SOLUTION

Remarque générale

La grande partie des causes identifiées par la Commission expliquant l'insuffisance des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la loi réfèrent à des gestes qui n'ont pas été posés. En effet, au début de la réforme, il n'y a pas eu d'efforts suffisants et soutenus pour convaincre l'ensemble de la fonction publique que la condition préalable à la réforme était un changement au niveau des valeurs, des mentalités, des styles de gestion, du respect des personnes, du changement de climat de travail, etc.

Considérant ce qui précède, la Commission a acquis la conviction que la principale recommandation qu'elle pourrait faire pour améliorer la situation est d'ordre organisationnel, afin d'assurer un leadership fort, accepté et efficace au niveau où doivent s'initier et se prendre les virages essentiels à l'implantation de la loi.

Hypothèses de solution

1. Conserver le statu quo tant sur le plan des structures que sur le plan de la répartition des pouvoirs

Caractéristiques principales de la situation actuelle:

a) Le Conseil du trésor a toujours considéré que sa fonction première et fondamentale était d'ordre financier. La composition de son secrétariat, tant sur le plan de l'effectif que du profil d'expertise de celui-ci, reflète bien cette préoccupation.

La perception de sa compétence par le gouvernement est directement reliée à sa capacité d'élaborer et de mettre en place des politiques, des mécanismes, des programmes et des mesures visant à contenir, sinon à réduire à court et moyen termes les dépenses gouvernementales de tout ordre, y compris celles reliées aux ressources humaines.

Sa crédibilité auprès du gouvernement repose donc, entre autres, sur sa capacité de développer et d'ériger des mécanismes et des politiques de freinage aux appétits à la fois des gestionnaires et de leurs subordonnés, afin de réduire le plus possible les dépenses gouvernementales consacrées aux ressources humaines.

b) Quant à l'Office des ressources humaines, dont le ministre est aussi le Président du Conseil du trésor, il est responsable de la dotation des emplois et il a notamment pour mandat de proposer au gouvernement des mesures pour améliorer la gestion et le développement des ressources humaines de la fonction publique. L'Office doit aussi jouer un rôle conseil auprès des ministères et organismes en ces matières, faire des études et des recherches devant servir à définir les besoins d'élaboration de nouvelles politiques de gestion des ressources humaines et ce, à la demande des ministères, du gouvernement ou du Conseil du trésor.

La perception de la compétence de l'ORH est directement reliée à sa capacité de diagnostiquer les problèmes majeurs de gestion des ressources humaines, de trouver les moyens pour les solutionner et de mettre en place des programmes pour actualiser ces moyens.

Sa crédibilité repose donc sur sa capacité d'analyser le potentiel et les comportements humains, d'évaluer les situations et les événements complexes dans le domaine des relations humaines et de faire preuve d'imagination et d'innovation dans les solutions qu'il propose. Ces solutions devront souvent entraîner des déboursés additionnels, sans pour autant assurer à court terme un retour sur les investissements.

Les succès de l'ORH dépendent aussi de son habileté à communiquer avec ses clients, de la confiance qu'il leur inspire et de son pouvoir de persuasion pour leur faire accepter ses recommandations.

Considérant ce qui précède, pour atteindre l'efficacité, l'ORH doit être composé, à partir du plus haut niveau, de personnes dont la formation, l'expérience et les préoccupations sont essentiellement reliées à la perception, l'identification et la solution de problèmes humains dans l'organisation et dont les habilités de communication sont importantes.

De l'avis de la Commission, la divergence des préoccupations des deux organismes centraux, leur mentalité et leurs valeurs respectives sont irréconciliables et ont eu, depuis le début de la réforme, les répercussions suivantes:

i. La formation, l'expertise et les préoccupations majeures des personnes du secrétariat du Conseil du trésor et des personnes de l'ORH sont tellement différentes et divergentes que les relations professionnelles entre les deux organismes s'avèrent difficiles, laborieuses et souvent conflictuelles.

ii. Par le fait qu'ils poursuivent des objectifs différents en vue de démontrer leur efficacité respective, l'adhésion à des priorités communes en matière de politiques, études et recherches devient quasi impossible. Il en va de la même façon quant aux grandes orientations.

iii. Les gestionnaires perçoivent l'ORH comme une succursale du Conseil du trésor. De là à étendre à l'ORH la méfiance qu'ils nourrissent à l'endroit du secrétariat du Conseil du trésor, il n'y a qu'un pas.

iv. En cas de conflit sur le plan des orientations et des priorités en matière de gestion des ressources humaines, le président de l'ORH ne peut espérer "faire le poids" avec le secrétariat du Conseil du trésor, auprès du Président du Conseil, pour des raisons évidentes.

v. Sur les questions de gestion des ressources humaines, le Conseil des ministres n'entend que la version et le point de vue véhiculé par le secrétariat du Conseil du trésor. Au niveau de l'entreprise privée, le président peut faire la part des choses entre le point de vue du vice-président-finances et du vice-président-ressources humaines, contrepoids qui s'avère précieux pour l'entreprise.

Conclusion

La nouvelle Loi sur la fonction publique est en vigueur depuis six ans et le secrétariat du Conseil du trésor a agi en tant que maître d'oeuvre de son application. Dans ce contexte, des questions de fond doivent être posées: Les grands objectifs de la loi ont-ils été atteints? Y a-t-il moins de cadres supérieurs en disponibilité? La productivité des organisations s'est-elle accrue? Le sentiment d'appartenance et la loyauté des employés sont-ils en croissance? Les ressources humaines sont-elles utilisées de manière optimale? Les effectifs sont-ils en décroissance, si on inclut les occasionnels? La motivation et l'enthousiasme des gestionnaires et de leurs subordonnés sont-ils à la baisse ou à la hausse?

D'après les résultats des recherches qu'elle a conduites, d'après la rétroaction des consultations internes et externes qu'elle a obtenue, la Commission n'a pas d'autre alternative que de conclure que les réponses à ces questions ne démontrent pas qu'il y a eu suffisamment de progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs de la réforme préconisée par la nouvelle loi sur la fonction publique, compte tenu du temps écoulé depuis son lancement.

POUR TOUTES CES RAISONS, CETTE SOLUTION NE SEMBLE PAS OPPORTUNE À LA COMMISSION.

2. Rétablir la situation qui existait avant la nouvelle loi sur la fonction publique quant à la répartition des pouvoirs en gestion des ressources humaines entre les organismes centraux.

Avant la réforme, le Conseil du trésor était principalement responsable d'accorder les mandats de négociation et d'approuver les recommandations du ministère de la Fonction publique dirigé par un ministre différent qui était traditionnellement le vice-président du Conseil du trésor.

De son côté, le ministère de la Fonction publique était responsable des négociations ainsi que de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques et programmes, à l'exception du processus de dotation des emplois qui relevait de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel. Le Président et les membres de cet organisme étaient alors nommés par l'Assemblée nationale.

CETTE SOLUTION NE SEMBLE PAS OPPORTUNE À LA COMMISSION POUR LES RAISONS SUIVANTES:

- *Les divergences de mentalité entre les personnes préoccupées par les questions financières et celles qui prônent des solutions en matière de ressources humaines rendent difficiles la concertation et la recherche de*

compromis sur des questions fondamentales dont l'application et le retour sur les investissements ne peuvent être perçus qu'à moyen et à long termes.

- Au sein du Conseil des ministres, le ministre responsable du ministère de la fonction publique aurait peu de chance de faire un contrepoids important au ministre responsable du Conseil du trésor, en cas de conflit entre les deux, pour de multiples raisons, notamment les préoccupations premières des ministres: le développement de programmes aptes à résoudre les problèmes des citoyens, le coût de ces programmes et l'obtention des fonds nécessaires à la réalisation de ces programmes.

3. Transformer le Conseil du trésor en Conseil de gestion

Ce Conseil de gestion serait composé de la façon suivante:

- un président dont le titulaire serait un ministre senior, ayant préférablement le statut de vice-premier ministre;

- un ministre responsable exclusivement de la gestion financière et matérielle;

- un ministre responsable exclusivement de la gestion des ressources humaines.

Chacun de ces deux ministres aurait sous son autorité un secrétariat séparé dont la juridiction serait globale dans son domaine respectif, sous réserve des pouvoirs actuellement délégués aux sous-ministres et dirigeants d'organisme.

Le secrétariat du ministre responsable de la gestion matérielle et financière aurait les responsabilités actuelles du Conseil du trésor, y compris l'enveloppe globale disponible pour les négociations, mais à l'exception des responsabilités qui concernent la gestion des ressources humaines à l'intérieur de la fonction publique, y compris les relations de travail.

Le secrétariat du ministre responsable de la gestion des ressources humaines engloberait les responsabilités actuelles de l'Office des ressources humaines et celles présentement dévolues au Conseil du trésor en ce domaine.

Afin d'assurer un lien plus étroit entre ce secrétariat et les préoccupations des gestionnaires et autres fonctionnaires composant la fonction publique, un Conseil consultatif formé de membres à temps partiel choisis parmi les sous-ministres, les dirigeants d'organisme et les diverses associations de cadres et autres fonctionnaires pourrait être formé pour l'assister notamment dans le choix des priorités d'action à court, moyen et long termes.

Avantages de cette solution comparativement aux précédentes:

- Unité de direction des ressources financières, humaines et matérielles.

- Zone de performance claire pour chacun des ministres impliqués et donc plus de facilité à rendre imputable.

- Meilleures chances de contrepoids et de décisions objectives et cohérentes en cas de situations conflictuelles entre les ministres respectivement responsables des ressources financières et humaines.

- Dégagement du Conseil des ministres des préoccupations d'harmonisation des questions de gestion interne et, par conséquent, plus de temps disponible pour débattre les sujets jugés prioritaires et déjà décrits ci-haut.

Inconvénients:

- Manque de contrepoids entre le Conseil de gestion et le Conseil exécutif, sur le plan de la gestion des ressources humaines.

- L'équilibre des forces en présence repose plus sur les préoccupations et la crédibilité des ministres occupant les différents postes du Conseil de gestion que sur l'équilibre des structures elles-mêmes.

POUR CES RAISONS, CETTE SOLUTION NE SEMBLE PAS SATISFAISANTE POUR LA COMMISSION.

4. Rattacher directement au Conseil exécutif un ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens

Ce ministre assumerait les responsabilités présentement confiées au Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines, à l'exception de l'établissement des effectifs maxima pour la gestion de chaque ministère et organisme. Par ailleurs, le Conseil du trésor conserverait la responsabilité d'approuver l'enveloppe globale disponible pour les négociations avec les syndicats et autres associations d'employés.

Un secrétaire général associé, directement rattaché au ministre, serait secondé par une équipe restreinte formée en grande partie de hauts fonctionnaires préoccupés des questions de gestion des ressources humaines et de la qualité des services aux citoyens et ayant l'expertise et le recul nécessaire pour élaborer des politiques et directives de portée générale et des orientations à moyen et long termes sur ces questions.

Le soutien opérationnel au ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens serait confié à l'Office des ressources humaines. Cet organisme serait chapeauté par un Conseil d'administration formé, d'une part, par des personnes faisant partie de l'équipe du ministre délégué à la Fonction pu-

blique et aux services aux citoyens et, d'autre part, par des sous-ministres et dirigeants d'organisme responsables de mandats sectoriels d'envergure.

L'Office des ressources humaines conserverait ses responsabilités actuelles énumérées à l'article 99 de la présente loi, auxquelles seraient ajoutées l'élaboration des mandats et la conduite des négociations et enfin la classification. Il serait soumis, dans l'exercice de ses pouvoirs, à l'autorité du ministre délégué à la Fonction publique et aux service aux citoyens.

Enfin, ce ministre serait d'office vice-président du Conseil du trésor, afin d'assurer une meilleure concertation entre son ministère et cet organisme.

Avantages:

- Meilleur contrepoids entre la gestion des ressources financières et humaines au niveau du Conseil des ministres.

- Les structures légères qui entourent le ministre et la délégation des questions opérationnelles et de recherche à l'Office des ressources humaines favorisent une meilleure planification stratégique. Ainsi, les préoccupations de ce ministre sont maintenues au niveau de l'élaboration des grandes politiques, des orientations générales, des stratégies et des programmes susceptibles d'accélérer les changements de mentalité et de valeurs à la base des virages nécessaires à l'implantation intégrale de la philosophie de la loi 51.

- Arrimage facilité avec le Conseil du trésor du fait que le ministre est aussi vice-président du Conseil du trésor.

- La création d'un Conseil d'administration qui chapeaute l'Office des ressources humaines donne de meilleures garanties pour l'harmonisation des priorités perçues à la fois par le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens et par les sous-ministres et dirigeants d'organisme avec celles perçues par l'Office des ressources humaines.

- Meilleur arrimage entre la gestion des ressources humaines et la mission fondamentale de la loi qui est de fournir aux citoyens du Québec les services de qualité auxquels ils ont droit.

Inconvénient:

- Pourrait comporter au départ certaines difficultés d'intégration et d'ajustements des priorités entre les différents intervenants.

D. RECOMMANDATIONS

1- **Que la quatrième hypothèse de solution soit retenue et que les amendements à la loi, nécessaires à l'implantation de cette hypothèse, soient effectués dans les meilleurs délais.**

2- **Que la Loi sur la fonction publique soit amendée afin de rendre responsable de son application le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens.**

L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

CHAPITRE 3

L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

A. L'IMPUTABILITÉ INTERNE

1. Préambule

La Loi sur la fonction publique, en vigueur depuis 1984, énonce clairement la volonté du législateur d'instaurer et d'implanter dans la fonction publique un régime d'imputabilité. Il suffit de référer aux articles 3 et 40 de cette loi pour s'en convaincre.

> *"L'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, compte tenu des moyens mis à sa disposition (Art. 3, 2°).*
>
> *"Les sous-ministres et les dirigeants d'organisme exercent leurs responsabilités en favorisant la délégation des responsabilités à leurs adjoints et au personnel d'encadrement", (art. 40). (Les cadres supérieurs et le personnel de direction font partie du personnel d'encadrement).*

Considérant ce qui précède, la Commission a tenté d'évaluer les progrès accomplis en ce domaine, compte tenu des moyens modestes qu'elle avait à sa disposition.

2. Définition

L'imputabilité interne se caractérise par une reddition de comptes, du plus bas niveau hiérarchique jusqu'à la haute direction. Elle se concrétise par la fixation d'objectifs précis et la délégation des pouvoirs nécessaires pour les réaliser et ce, du plus haut et jusqu'au plus bas échelon d'un ministère ou d'un organisme. Viennent ensuite les aspects de reddition de comptes périodique et d'application de sanctions positives ou négatives selon les résultats obtenus.

3. Évaluation de la situation, en matière d'imputabilité interne, après 6 ans d'existence de la loi

À partir des recherches effectuées par la Commission et de l'analyse de certains documents, notamment d'un document produit par le secrétariat du Conseil du trésor en mai 1989 intitulé "Portrait de la délégation des responsabilités et des pouvoirs en gestion des ressources humaines", la Commission en est arrivée aux constats suivants:

a) Au niveau de la délégation des pouvoirs en gestion des ressources humaines

- La majorité des ministères et organismes possèdent un plan de délégation.

- Même si la plupart des ministères et organismes comptent en moyenne huit niveaux hiérarchiques, les pouvoirs délégués par les sous-ministres et dirigeants d'organisme ne vont pas plus loin, sauf exception, que les niveaux 4 et 5, soit ceux des directeurs et des chefs de service.

- La délégation aux unités "conseil", telles que les directions des ressources humaines, est légèrement plus prononcée que celle accordée aux gestionnaires des unités opérationnelles.

- Les pouvoirs les plus souvent délégués au niveau d'une unité conseil sont la détermination du niveau des emplois, la déclaration d'aptitudes, les nominations ainsi que les mouvements de personnel.

- Les pouvoirs le plus souvent délégués aux gestionnaires d'unités opérationnelles sont l'avancement régulier d'échelon et l'application de certaines des fonctions prévues aux conventions collectives (l'autorisation d'absence, le retrait préventif ainsi que les mesures administratives et disciplinaires autres que celles concernant le personnel d'encadrement).

Des constats précédents, la Commission dégage les conclusions suivantes:

- Même si la plupart des ministères et organismes possèdent un plan de délégation, ces plans sont de valeur très inégale quant à la nature des matières déléguées et quant à leur pénétration à l'intérieur de la structure hiérarchique.

- La multitude de politiques et de directives émises par le Conseil du trésor jointes à celles des ministères et organismes, la complexité des conventions collectives et le peu de formation dont ont bénéficié les gestionnaires dans ce domaine expliquent le fait que les directions de personnel ont plus de pouvoirs délégués que les gestionnaires.

- Quant aux pouvoirs délégués aux gestionnaires situés en majorité aux niveaux 4 et 5 de la structure hiérarchique, ordinairement occupés par les cadres supérieurs, leur nature est d'ordre mineur et ils sont normalement exercés par les contremaîtres, dans les entreprises privées d'envergure comparable.

- En somme, lorsque les sous-ministres et les dirigeants d'organisme délèguent leurs pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines, ce n'est que d'une façon très parcellaire et préférablement à des spécialistes conseil. Lorsque la délégation est accordée aux gestionnaires, elle ne va pas plus loin qu'au milieu de la structure hiérarchique

et porte sur des questions d'ordre mineur, tout en accroissant l'aspect bureaucratique de leurs tâches.

b) Au niveau de la fixation d'objectifs précis en gestion des ressources humaines

D'après les renseignements disponibles, il n'existait pas, au moment des recherches effectuées, de système formel ou informel de fixation d'objectifs aux sous-ministres et dirigeants d'organisme en cette matière établi par le secrétaire général du Conseil exécutif ou par leur ministre respectif. La même situation prévalait au niveau des sous-ministres adjoints et vice-présidents d'organisme.

Par ailleurs, un sondage effectué au moyen d'entrevues auprès d'un échantillon prélevé au hasard de cadres supérieurs et auprès de professionnels âgés de 45 ans et plus a donné les résultats suivants:

Pour les cadres supérieurs

- 77% ont reçu des attentes mais seulement 65% de ceux-ci ont reçu des attentes en matière de gestion des ressources humaines.

- La période observée pour la signification des attentes s'étale sur sept mois consécutifs, soit d'avril à octobre inclusivement. Cependant, la période estivale demeure la plus utilisée dans une proportion de 75%. Cette période correspond à celle des évaluations et des révisions de traitement.

- Les attentes sont révisées en cours d'année dans 37% des cas.

- Moins de 10% des cadres interrogés déclarent avoir reçu des pouvoirs décisionnels incluant la dotation, les relations de travail et la formation.

- 52% d'entre eux mentionnent avoir reçu des pouvoirs partiels de décision en matière de relations de travail et de formation.

- Enfin, 38% disent n'avoir reçu aucun pouvoir décisionnel sur l'une ou l'autre de ces matières.

- Parmi ceux qui déclarent avoir reçu des pouvoirs délégués en gestion des ressources humaines, 44% confirment qu'ils n'ont reçu aucune formation spéciale pour être en mesure de les assumer.

- Finalement, 43% des interviewés avouent n'avoir peu ou pas de préoccupations pour la gestion des personnes.

Pour les professionnels

- 38% des professionnels interviewés ont déclaré ne pas recevoir d'objectifs ou de mandats clairs annuellement.

- La période de fixation des objectifs semble plutôt correspondre au cycle budgétaire (mars-avril-mai) qu'à celui des notations (octobre-avril).

- Parmi les 62% qui précisent obtenir des mandats clairs, 22% mentionnent que ces mandats ne font pas l'objet de révision en cours d'année.

- Sur l'ensemble des personnes interviewées, 63% seulement reçoivent des objectifs touchant directement les services à la clientèle.

- Étant donné que l'étude effectuée par le secrétariat du Conseil du trésor sur l'étendue de la délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines démontrait que cette délégation ne se rendait

pas jusqu'au niveau des professionnels, aucune question reliée à la fixation des objectifs en cette matière n'a été posée.

Considérant ce qui précède, la Commission ne peut que conclure:

- Qu'il n'existe présentement aucun système formel ou informel de fixation d'objectifs précis en matière de gestion des ressources humaines au niveau des sous-ministres et dirigeants d'organisme ainsi qu'au niveau de leurs adjoints.

- Que la moitié des cadres supérieurs reçoivent des objectifs en ces matières et seulement 10% de l'ensemble des cadres consultés exercent des pouvoirs décisionnels.

- Que près de 40% des professionnels ne reçoivent pas de mandats clairs annuellement.

- Que plus de 60% des professionnels reçoivent des objectifs reliés au service à la clientèle.

c) Au niveau de la reddition de comptes

i) Les sous-ministres, les dirigeants d'organisme et leurs adjoints

Comme un système de reddition de comptes présuppose la fixation d'objectifs précis et que la Commission a constaté précédemment qu'il n'existait pas de système de fixation d'objectifs précis en matière de gestion des ressources humaines à ce niveau, elle ne peut que conclure qu'il n'y existe pas de véritable système de reddition de comptes.

ii) Les cadres supérieurs

Si l'on considère que l'évaluation annuelle du rendement est l'expression d'une reddition de comptes, dans son sens large, 55% des cadres supérieurs interviewés ont reçu une cote de rendement "satisfaisant", 35% "très satisfaisant", aucun n'a été jugé "excellent" et 2% ont été cotés comme ayant un rendement "insuffisant". Enfin, 8% ont déclaré que leur évaluation n'était pas disponible.

iii) Les professionnels

Chez les professionnels interviewés, 61% seulement déclarent avoir été l'objet d'une évaluation annuelle de leur rendement pour l'année précédente. Il faut prendre en considération toutefois que, à peu d'exceptions près, tous ces professionnels se situaient au maximum des échelons de leur classe d'emploi. En conséquence, plusieurs gestionnaires négligent de compléter les fiches de notation des professionnels qu'ils dirigent parce que celles-ci ne peuvent avoir d'effet sur leur rémunération.

Quant à ceux qui font l'objet d'une évaluation annuelle de rendement, 8% ont été jugés "excellents", 63% "très bons", 6% "bons", 23% "satisfaisants" et enfin, un seul sur 224 a été jugé "non satisfaisant".

Le fait qu'un seul professionnel ait été jugé insatisfaisant et plus de 70% "très bons" ou "excellents" semble indiquer, d'une part, une certaine crainte chez les gestionnaires de porter des jugements négatifs sur le rendement de leurs subordonnés et, d'autre part, une certaine forme de complaisance de la part du notateur et du réviseur.

d) Au niveau de l'application des sanctions positives ou négatives

i) Les sous-ministres, dirigeants d'organisme et leurs adjoints

Possédant très peu de données sur ce niveau de gestion, la Commission préfère ne pas porter de jugement de valeur sur l'application ou la non application des sanctions à ce niveau.

ii) Les cadres supérieurs

Sur le plan des sanctions positives, le nombre de bonis accordés se rapproche de la norme décrétée par le Conseil du trésor quant au pourcentage maximal à respecter.

Par ailleurs, le fait qu'un certain nombre de cadres supérieurs qui se sont déclarés sous-utilisés aient bénéficié de bonis laisse la Commission perplexe sur la rigueur de l'application de ce type de sanction positive.

iii) Les professionnels

Environ le tiers des professionnels qui ont fait l'objet d'une notation déclarent avoir été l'objet de sanctions positives ou négatives.

Les sanctions positives d'ordre pécuniaire identifiées comportent des primes de complexité supérieure (12,5%), l'attribution de postes de chef d'équipe (3,2%), des avancements accélérés d'échelon (2,3%) et des bonis (17%). Quant aux autres formes de sanctions positives ou négatives, la seule mentionnée est l'accroissement ou la baisse des responsabilités confiées.

4. Constatations générales

a) La délégation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines est amorcée dans la plupart des organismes mais d'une façon inégale. Les pouvoirs délégués portent sur des aspects relativement mineurs au niveau des gestionnaires et ne vont pas assez bas dans la structure hiérarchique.

Enfin, plus de 50% des pouvoirs délégués le sont à des unités conseil.

b) Il n'y a pas d'objectifs précis fixés au niveau des sous-ministres et dirigeants d'organismes en matière de gestion des ressources humaines. Au niveau des cadres supérieurs, la situation est différence mais le système en place est loin d'être articulé et appliqué d'une façon rigoureuse et systématique.

c) Au niveau des professionnels de 45 ans et plus, près de 40% admettent ne recevoir aucun objectif ou mandat clair annuellement. Par ailleurs, une proportion semblable de professionnels déclarent que les objectifs reçus n'ont aucun lien avec les services à la clientèle.

d) Sur le plan de la reddition de comptes, les systèmes sont appliqués avec peu de rigueur, lorsqu'ils existent, et avec une certaine complaisance, particulièrement chez les professionnels.

e) En ce qui concerne les sanctions positives, les moyens disponibles pour reconnaître les performances supérieures sont restreints et ont plus ou moins de rigueur au niveau de leur application, en raison de la pauvreté des moyens disponibles pour mesurer les résultats. Quant aux sanctions négatives, elles sont quasi absentes, du moins en apparence.

5. Recommandations

1) Que l'autorité compétente fixe aux sous-ministres et dirigeants d'organisme des attentes précises quant à leur nature et fermes quant à l'échéancier d'application relativement à l'implantation d'un système d'imputabilité interne supposant des attentes précises axées sur les résultats à tous les niveaux de leur organisation.

2) Que soit élaboré et dispensé dans les meilleurs délais un programme de formation à l'intention des gestionnaires de tous les niveaux sur les principaux critères et composantes d'un véritable système d'imputabilité.

3) Que les ministères et organismes revisent à la baisse le nombre de paliers hiérarchiques de manière à favoriser une véritable délégation de pouvoirs à chacun des niveaux.

4) Que les ministères et organismes accélèrent la délégation vers le bas de la structure hiérarchique, tant sur le plan de l'importance des choses déléguées que sur le plan des pouvoirs décisionnels qui s'y rattachent.

5) Que soient développés en parallèle les moyens et les outils appropriés dont les gestionnaires auront besoin pour appliquer efficacement un tel système d'imputabilité.

6) Que soit élaboré en priorité un programme de formation sur les principaux aspects de la gestion des ressources humaines, afin de préparer les gestionnaires à assumer les responsabilités qui leur seront déléguées et de récupérer des unités conseil les responsabilités qu'ils devraient normalement assumer.

7) Qu'un service de vérification interne relevant directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme soit créé, s'il n'existe pas, et que le mandat prioritaire de ce service soit l'évaluation des progrès réalisés dans l'implantation du système d'imputabilité en matière de gestion des ressources humaines dans son ministère ou son organisme.

B. L'IMPUTABILITÉ EXTERNE

1. Préambule

Devant le constat de la timidité des progrès de l'imputabilité au sein de la structure gouvernementale, les membres de la Commission se sont interrogés sur la pertinence de la thèse répandue selon laquelle il faille attendre que le régime d'imputabilité à l'interne soit suffisamment opérationnel avant de commencer à associer les parlementaires à de nouvelles formes de reddition de comptes de la gestion. La Commission croit au contraire que les parlementaires ont le devoir de contribuer, par une évaluation externe constructive, à mettre suffisamment de pression sur l'appareil gouvernemental pour qu'un véritable régime d'imputabilité s'y instaure.

Une telle conclusion s'appuie sur les prémisses suivantes:

- Les membres de l'Assemblée nationale sont élus par les citoyens afin d'exercer les fonctions d'intermédiaires entre leurs commettants et l'appareil gouvernemental, de législateurs et de contrôleurs des actes gouvernementaux. À ce dernier chapitre, l'article 4 de la Loi sur l'Assemblée nationale stipule que l'Assemblée a un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

- Les parlementaires sont eux-mêmes imputables de leurs actes auprès de leurs commettants à qui ils ont de plus en plus de comptes à rendre; la sanction de ces derniers repose, en majeure partie, sur l'appréciation qu'ils font de la performance du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

. À l'instar des observations récentes du Groupe de travail sur le service au public du projet fédéral FONCTION PUBLIQUE 2000, les parlementaires observent que, "de nos jours, le public exige plus que jamais d'être consulté par le gouvernement et d'avoir voix au chapitre de son fonctionnement. Les Canadiens veulent une fonction publique plus accessible et plus manifeste, une fonction publique qui intègre davantage le public dans le processus décisionnel et qui accepte de nouvelles responsabilités" [1].

Ainsi, les membres de la Commission sont convaincus qu'à titre de mandataires des citoyens, ils doivent s'assurer que la philosophie de gestion, les structures et le fonctionnement de nos ministères et organismes publics sauront s'adapter et se transformer en organisations véritablement axées sur le client, c'est-à-dire préoccupées par la prestation des services de qualité aux citoyens et la satisfaction des clients. Pour y arriver, comme il a été exposé précédemment, les parlementaires devront également s'assurer que cette nouvelle philosophie de gestion inclut une réelle préoccupation pour la gestion des personnes, qui est la clé de l'efficience et de la productivité de la fonction publique.

Dans cette optique, l'Assemblée nationale doit s'interroger sur l'efficacité des moyens actuels visant à fournir aux députés les informations et explications pertinentes et complètes sur les objectifs poursuivis dans la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, les actions envisagées pour les atteindre, les ressources utilisées et les résultats obtenus.

Car la finalité de l'imputabilité externe est de permettre aux représentants élus des citoyens de pouvoir évaluer la qualité de la gestion gouvernementale en disposant de l'information la plus objective, complète et compréhensible possible, afin de connaître avec suffisamment de précision à quelle fin et de quelle manière sont utilisées les ressources publiques.

---

[1] GOUVERNEMENT DU CANADA, Le service au public. Rapport du Groupe de travail, Fonction publique 2000, 12 octobre 1990, page 2.

Ainsi, la Commission croit fermement que les parlementaires ont un rôle à jouer dans le cycle d'imputabilité afin qu'il ne s'exerce pas en vase clos.

Une bonne partie des échanges avec les invités de la Commission a porté sur l'opportunité de faire témoigner les sous-ministres devant une ou plusieurs commissions parlementaires afin de rendre compte de leurs actes. Bien que le présent rapport traite de cette question, la Commission considère qu'il ne faut pas confondre le moyen avec la fin visée.

2. Une notion floue

Une partie de la confusion qui entoure la notion d'imputabilité externe découle de l'absence d'une définition claire.

Un des grands mérites du mémoire présenté par le Vérificateur général du Québec est de clarifier cette notion:

> *"L'imputabilité (obligation de rendre compte, responsabilité) est généralement définie comme étant l'obligation qui incombe à un gestionnaire, un dirigeant, un administrateur, de démontrer que, dans la gestion et le contrôle des ressources confiées; il s'est conformé à certaines conditions explicites ou implicites. (...)*
>
> *L'imputabilité interne se caractérise par une reddition de comptes à l'intérieur des structures gouvernementales, c'est-à-dire d'un niveau hiérarchique à un autre jusqu'au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme. À leur tour, ceux-ci répondent de leurs gestes devant l'exécutif, c'est-à-dire les ministres responsables des ministères et des organismes. Cette reddition de comptes n'est pas publique.*

> *L'imputabilité externe se caractérise par la reddition de comptes des ministres qui forment l'exécutif à l'Assemblée nationale. Elle s'exerce sur la place publique, devant les représentants élus."* [2]

Dans cette définition, la notion d'imputabilité externe se confond presque entièrement avec la notion usuelle de la responsabilité ministérielle:

> *"D'inspiration britannique, la responsabilité ministérielle est une règle non écrite de notre système constitutionnel voulant que chaque ministre réponde devant l'Assemblée nationale des actes accomplis par les fonctionnaires relevant de son autorité. C'est en vertu de ce principe qu'un ministre doit à différentes occasions de la vie parlementaire fournir des explications et des justifications sur l'administration de son ministère et des organismes qui relèvent de lui."* [3]

Ainsi, l'imputabilité externe n'est rien d'autre que l'exercice de la responsabilité ministérielle à différentes "occasions" de la vie parlementaire: débats à l'Assemblée, en commission parlementaire, devant les électeurs et les médias, etc.

Une interprétation stricte du principe de la responsabilité ministérielle est à l'effet que les ministres ont une responsabilité globale et entière sur tous les actes de leur ministère, tandis que les fonctionnaires, en vertu de leurs obligations de neutralité et d'impartialité dans leur rôle de conseiller ou d'exécutant des orientations du ministère, doivent demeurer dans l'anonymat et n'ont pas l'obligation de rendre compte à l'externe.

---

[2] VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, L'imputabilité dans la fonction publique, septembre 1990.

[3] BORGEAT, L., DUSSAULT, R. et OUELLET, L., L'Administration québécoise, organisation et fonctionnement, P.U.Q., 1982, page 184.

La pratique actuelle des travaux de l'Assemblée nationale va dans le sens d'une interprétation plutôt stricte du principe de la responsabilité ministérielle, car c'est le ministre qui doit répondre des actes de son ministère et des organismes qui relèvent de son autorité. Le principe n'est pas appliqué cependant dans toute sa rigueur: des sous-ministres accompagnent fréquemment les ministres lors des travaux des commissions parlementaires afin de fournir, à la demande du ministre, des informations ou explications supplémentaires. La règle s'applique avec moins de rigueur pour les organismes publics autonomes qui sont soumis à une imputabilité externe directe, c'est-à-dire sans la supervision du ministre, comme le reconnaît d'ailleurs l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que chacune des commissions doit examiner annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme compris dans leurs champs de compétence. Enfin, le régime de sanction de la responsabilité ministérielle est partiellement appliqué puisqu'il est rare qu'un ministre soit amené à démissionner à la suite d'une sérieuse erreur attribuable à un de ses employés, à moins qu'il en ait eu personnellement connaissance et n'ait rien fait pour l'éviter.

La question qui se pose préalablement à savoir qui devrait rendre compte devant l'Assemblée nationale, est d'évaluer si les mécanismes actuels d'imputabilité externe, qui s'inspirent d'une interprétation stricte de la règle de la responsabilité ministérielle, permettent aux parlementaires d'obtenir une information suffisante pour être en mesure d'apprécier la qualité de la gestion gouvernementale au nom des citoyens.

3. Évaluation des mécanismes actuels d'imputabilité externe

La reddition de comptes des ministres s'exerce régulièrement devant l'Assemblée nationale et dans le cadre des travaux des huit commissions parlementaires sectorielles.

La Commission considère cependant que ces mécanismes d'imputabilité sont insatisfaisants pour apprécier la qualité de la gestion gouvernementale et en particulier, de la gestion des ressources humaines. Pour étayer cette affirmation, il convient d'analyser les principaux mécanismes d'imputabilité externe.

a) La période des questions

Le cadre de la période des questions à l'Assemblée nationale limite considérablement la possibilité de fournir aux parlementaires une information complète et objective des actes gouvernementaux. Le débat est en effet conditionné par les questions des députés de l'opposition; les questions et les réponses doivent être brèves et se limiter aux sujets d'actualité; aucun dépôt de document n'est permis à moins d'un consentement de l'Assemblée, etc. La nature habituellement partisane des débats, accentuée par la présence des caméras de la télévision, ne favorise pas une évaluation objective des actes gouvernementaux. Enfin, on observe dans la pratique que la majorité des questions porte sur les orientations et les décisions gouvernementales plutôt que sur la gestion des ministères et des organismes, un aspect qui n'est abordé que rarement.

b) Les rapports annuels d'activités

Les rapports annuels des ministères et des organismes publics sont légalement le principal mécanisme d'imputabilité liant l'administration publique à l'Assemblée nationale. Ce mécanisme d'imputabilité comporte les défaillances suivantes:

- Les rapports annuels sont déposés à l'Assemblée nationale par les ministres responsables des ministères et organismes concernés, sans qu'ils fassent l'objet du moindre débat et encore moins d'un examen formel par les parlementaires, bien qu'ils soient utilisés à l'occasion comme documents de support.

- Les délais dans le dépôt des rapports annuels en font des documents qui ont perdu beaucoup d'utilité au moment où ils sont reçus par les parlementaires. Une recherche effectuée par la Commission démontre que près de 80% des ministères ne respectent pas les délais fixés par la loi.

- La très grande majorité des parlementaires ne reçoit tout simplement pas copie de ces rapports annuels, à moins d'en faire la demande expresse, en vertu d'une directive du ministère des Communications.

- Le contenu des rapports annuels ne fournit que des informations très générales sur les mandats, les objectifs, la structure des programmes, des activités et des ressources des ministères et des organismes, en vertu d'une directive du Conseil du trésor.

Pour ces motifs, la Commission partage l'opinion du Vérificateur général du Québec, émise dans son dernier rapport, à savoir que les rapports annuels d'activités des ministères et des organismes ne permettent pas d'évaluer l'atteinte des objectifs des programmes gouvernementaux ni d'établir la relation entre la production de biens et de services et les ressources utilisées. Les rapports annuels ne permettent pas non plus aux parlementaires d'apprécier les efforts fournis par les ministères et les organismes dans l'application des articles 2 et 3 de la Loi sur la fonction publique.

c) <u>L'étude des crédits budgétaires</u>

À chaque printemps, durant deux à quatre semaines, les commissions parlementaires sont appelées à étudier les crédits des ministères et de certains organismes publics pour l'année financière qui débute.

Une certaine reddition de comptes a alors lieu dans la mesure où les ministres peuvent être appelés à justifier les crédits qui leur sont alloués sur la base des résultats obtenus pour l'année écoulée. Dans les faits, l'exercice souffre des défaillances suivantes:

- Les règles du jeu ne permettent pas aux parlementaires d'effectuer une étude approfondie et suivie des actes gouvernementaux. Elles forcent les commissions à étudier les programmes gouvernementaux d'une façon intensive et dans un temps très limité. Les commissions ont ainsi étudié 151 programmes totalisant plus de 35 milliards de dollars en moins de 180 heures, au printemps 1990, alors que trois à quatre d'entre elles étaient appelées à siéger simultanément.

- La qualité de l'information transmise par les ministères est inégale et privilégie les aspects financiers au détriment de la gestion. Ainsi, les commissions ont reçu 182 caisses de documents épars et de différente qualité à quelques jours du début des travaux en 1989-1990.

- Enfin, la pratique parlementaire privilégie les échanges entre un ministre et le critique de l'Opposition en la matière, ce qui renforce la tendance à politiser le débat et à le faire porter davantage sur les orientations gouvernementales que sur les bilans de gestion.

d) La vérification des engagements financiers des ministères

À chaque trimestre, chacune des huit commissions parlementaires a l'obligation de se réunir pour examiner les engagements financiers de plus de 25 000 $ des ministères compris dans le champ de compétence de la commission et qui sont transmis dans une liste mensuelle par le secrétariat du Conseil du trésor aux commissions parlementaires.

La vérification des engagements financiers des ministères est un mécanisme d'imputabilité permettant aux parlementaires d'exercer une surveillance régulière sur les actes gouvernementaux ayant une incidence financière. Ce mécanisme présente les carences suivantes:

- Ce type d'étude ne permet pas aux parlementaires d'exercer une surveillance complète sur la gestion des ministères puisqu'elle porte essentiellement sur des décisions en matière de gestion des ressources financières et matérielles. La très grande majorité des engagements examinés portent sur l'achat ou le louage de matériel et d'équipement, de services professionnels externes, ou sur l'attribution de subventions.

- La gestion des ressources humaines n'est abordée que marginalement, lorsqu'un engagement porte sur des dépenses de voyages, de colloques, etc., qui sont supérieurs à 25 000 $. En plus, l'article 18,5 des Règles de fonctionnement concernant la vérification des engagements financiers exclut expressément les engagements portant sur la rémunération des fonctionnaires, la dotation, la mobilité, etc.

- L'information transmise ne permet pas de situer la décision ministérielle dans son contexte, d'apprécier la contribution de la dépense à l'atteinte des objectifs du programme en cause, ni de savoir quels sont les résultats escomptés. Chaque engagement est présenté selon l'ordre séquentiel de son approbation, et non par programme et activité.

- Le débat porte traditionnellement sur le processus d'attribution des contrats ou des subventions, de même que sur l'identification des bénéficiaires de la décision, ce qui évoque le respect des procédures et des contrôles centraux, plutôt que sur la marge de manoeuvre laissée aux gestionnaires.

- Enfin, les règles prévoient que c'est au ministre de répondre aux questions même si, dans les faits, la très grande majorité des engagements résulte d'une décision administrative. D'ailleurs, malgré la règle, ce sont les sous-ministres qui, avec la permission du ministre, fournissent la plupart des explications.

L'étude des statistiques sur les travaux des commissions démontre que, malgré ses limites inhérentes, l'exercice suscite un intérêt certain chez les députés. Ainsi, les commissions ont tenu 28 séances totalisant près de 122 heures en 1990, ce qui représente 83,8% des activités que les commissions organisent de leur propre initiative.

Il n'est pas rare par ailleurs qu'un député se serve des informations obtenues au cours de cet exercice lors d'autres activités parlementaires, comme la période des questions, l'étude des projets de loi ou des crédits budgétaires. Toutefois, on observe que l'exercice se fait irrégulièrement et inégalement d'un trimestre ou d'une commission à l'autre.

En somme, ce mécanisme permet une certaine reddition de comptes des ministres, à l'égard de la gestion gouvernementale, mais elle est partielle et sporadique et ne porte pas, par définition, sur la gestion des ressources humaines.

e) La surveillance des organismes publics

Les commissions ont également l'obligation d'examiner annuellement les orientations, les activités et la gestion d'un organisme public. Bien qu'il s'agisse d'un des mécanismes les plus appropriés pour soumettre les dirigeants d'organisme à un examen approfondi de leur gestion, les commissions ont peu utilisé ce pouvoir jusqu'à maintenant. Les statistiques montrent qu'elles n'y consacrent que quelques heures par année afin d'étudier un ou deux organismes, au plus. Elles se contentent généralement d'une audition assez brève du président de l'organisme. Une étude effectuée par le Secrétariat des commissions en 1985, dont les conclusions sont valables encore aujourd'hui, montre que les débats portent davantage sur les orientations et les activités de l'organisme que sur les aspects de gestion.

f) Autres mécanismes parlementaires d'imputabilité

Depuis 1984, les commissions ont le pouvoir d'initier une étude portant sur tout sujet d'intérêt public pertinent à leur secteur d'activité. Cependant, elles ont jusqu'ici très peu utilisé ce pouvoir. Toutes les études effectuées à ce jour avaient une dimension de prospective, évoquant les grandes orientations gouvernementales. Aucune n'a jamais porté sur l'évaluation de la gestion gouvernementale.

Depuis 1987, le rapport du Vérificateur général est étudié annuellement par la Commission du budget et de l'administration. Cependant, jusqu'à maintenant, les parlementaires se sont limités à interroger le Vérificateur général sur le contenu de son rapport, sans convoquer les ministères et les organismes mis en cause afin d'entendre leur point de vue. Une procédure identique a été entreprise récemment par la Commission des institutions à l'égard du rapport du Protecteur du citoyen. Le Règlement de l'Assemblée nationale constitue un frein au développement de ces mécanismes puisque ces mandats devraient être réalisés par une autre commission, la Commission de l'Assemblée nationale. Sa composition et ses autres attributions sont cependant peu compatibles avec l'exercice de l'imputabilité. C'est pourquoi cette commission délègue toujours l'exécution de ces mandats à deux commissions sectorielles. Ces dernières sont néanmoins contraintes, à chaque nouveau rapport, de demander la permission à la Commission de l'Assemblée nationale.

Ces deux derniers mécanismes sont les plus prometteurs quant à l'instauration d'un véritable régime d'imputabilité externe à l'Assemblée nationale, dans la mesure où les ministères et les organismes seraient appelés un jour à fournir des informations et des explications sur leur gestion. Ce régime d'imputabilité serait néanmoins incomplet puisqu'il ne porterait que sur les aspects négatifs ou insatisfaisants de la gestion, en négligeant l'autre côté de la médaille, celui des bons coups effectués par les ministères et les organismes. Un véritable régime d'imputabilité ne vise pas qu'à identifier et sanctionner les piètres résultats et la mauvaise gestion afin de les corriger ou de la réorienter, mais aussi à souligner et à récompenser les succès.

En somme, la Commission constate qu'il existe un certain nombre de mécanismes d'imputabilité externe qui constituent des occasions d'obtenir des ministres et des dirigeants d'organisme des informations et des explications sur certains aspects de la gestion. Toutefois, la nature des mandats, le cadre de leur exercice et les pratiques actuelles en font des instruments d'imputabilité incomplets qui ne donnent que des aperçus partiels de la gestion. La Commission est d'avis que les mécanismes parlementaires actuels ne constituent pas un système adéquat d'imputabilité externe, notamment à l'égard de la gestion des ministères et, en particulier, de la gestion de leurs ressources humaines.

4. Causes identifiables de l'insuffisance des mécanismes parlementaires d'imputabilité externe

En premier lieu, le fonctionnement actuel découle de règles de procédure et d'usages très rigides, où l'accent est davantage mis sur les limites de l'exercice (durée maximale des travaux, temps de parole rigides) que sur les moyens facilitant le travail des parlementaires. De plus, la fameuse règle de la "double majorité", qui gouverne les travaux d'initiative et de contrôle parlementaires et qui devrait théoriquement favoriser les consensus, consacre en réalité la prédominance des lignes de parti et oblige les parlementaires à obtenir la permission de leur parti respectif pour entreprendre toute étude de leur propre chef. Ces règles et usages sont très ditficiles à modifier, dans la mesure où tout changement requiert l'assentiment unanime des députés. L'adaptation du travail parlementaire aux réalités de l'environnement socio-politique se fait donc très lentement et d'une façon graduelle. Il en est de même des attitudes et comportements individuels des députés.

On soulève fréquemment le manque d'intérêt des députés pour les questions administratives. On fait valoir que les députés sont par nature davantage intéressés aux questions politiques; ils hésiteront donc à investir beaucoup de temps et d'énergie dans l'étude de questions qui n'ont pas de "rentabilité politique". Ces députés consacrent néanmoins un temps de plus en plus important à la vérification des engagements financiers des ministères, malgré les limites inhérentes à l'exercice, alors qu'ils se désintéressent des organismes publics autonomes à l'égard desquels ils ont de plus larges pouvoirs. Serait-ce que la gestion des ministères est plus proche des préoccupations des députés que celle d'organismes spécialisés dans une activité?

Un autre facteur réside dans l'influence des partis politiques sur l'organisation du travail de chaque député. Les objectifs partisans supplantent régulièrement les velléités d'autonomie des députés et viennent à l'encontre d'un développement d'objectifs communs, donc non partisans, au sein des commissions parlementaires.

La nature du travail parlementaire lui-même est un frein à l'examen systématique et approfondi de certaines questions. Ainsi, la réforme parlementaire de 1984 a considérablement élargi les tâches d'un député, sans lui fournir de ressources suffisantes, ni de formation spécifique. Aujourd'hui, un député doit non seulement s'occuper des affaires de son comté, être présent en Chambre lors de certains travaux, mais aussi participer aux travaux d'une, voire même de plusieurs commissions parlementaires, et être en mesure de prendre part à un nombre grandissant de mandats tout aussi divers les uns des autres, qu'irréguliers dans le temps.

La disponibilité de tous les intervenants est également un autre facteur limitatif du travail parlementaire. Et à ce chapitre, il faut bien reconnaître que les ministres, les députés et les hauts fonctionnaires sont des gens très occupés. Malgré cet état de fait, les travaux d'initiative des commissions font rarement l'objet d'une planification de plus d'un mois.

De plus, les parlementaires constatent régulièrement au cours de leurs travaux que leurs instruments de travail sont inadéquats ou insuffisants. À ce chapitre, il suffit de mentionner la pauvreté des informations contenues dans les documents officiels étudiés par les commissions (rapports annuels, cahiers explicatifs des crédits, listes des engagements financiers, par exemple) et l'insuffisance des services de support à la préparation des séances.

Enfin, il faut également reconnaître que les principaux intervenants des commissions parlementaires n'ont pas su développer à ce jour les conditions favorisant l'efficacité de leurs travaux. Ainsi, en premier lieu, les présidents et vice-présidents de commission ont eu de la difficulté à exercer un leadership efficace auprès de leurs membres, en formulant des objectifs à atteindre et des plans de travail, de même qu'avec les autorités politiques pour dégager une certaine marge de manoeuvre et les ressources nécessaires. Par ailleurs, les ministres et les gouvernements en général, quel que soit le parti au pouvoir, ont fait preuve d'une prudence et d'une retenue excessives à l'endroit des commissions parlementaires, se sentant trop souvent remis en question dès qu'une commission parlementaire commençait à s'intéresser à leurs activités [4]. De plus, les attachés politiques des partis ont eu tendance à encadrer étroitement les députés de leur formation afin de s'assurer que les travaux des commissions n'aillent pas à l'encontre des priorités et objectifs politiques de leur parti.

Finalement, les études parlementaires approfondies, non controversées, suscitent peu d'intérêt de la part des médias d'information et la population en général, ce qui n'incite pas les parlementaires à y consacrer plus de temps.

---

[4] À cet égard, cette Commission a connu sa part de difficultés à obtenir toute l'information nécessaire pour remplir adéquatement son mandat en raison de la réticence et du manque de collaboration évidents de certains ministres et de leurs hauts fonctionnaires. Il est à souligner, cependant, que plusieurs autres, voire la majorité d'entre eux, ont accepté de collaborer de bonne foi aux travaux de la Commission.

En somme, la Commission croit que l'insuffisance des mécanismes parlementaires d'imputabilité externe s'explique par l'inadaptation du cadre actuel des règles de procédure, par la persistance d'attitudes et de comportements partisans qui empêchent les commissions d'atteindre un niveau suffisant de consensus sur les buts de l'exercice de contrôle parlementaire, par une organisation du travail parlementaire qui ne favorise pas les études approfondies et non partisanes de la part des commissions, tout en limitant la disponibilité des membres et les ressources disponibles, et par des instruments de travail inadéquats.

5. Recommandations

a) L'évaluation des attentes et des besoins des parlementaires en matière d'imputabilité

Un changement des mentalités est possible dans la mesure où les plus hautes autorités de l'Assemblée nationale exercent un leadership éclairé pour réaffirmer l'importance de laisser une marge de manoeuvre suffisante aux commissions parlementaires. Force est de constater que les instances parlementaires chargées de veiller au maintien des objectifs de la réforme parlementaire de 1984 ont peu fait pour en évaluer les résultats et y apporter des correctifs. Une évaluation de l'atteinte des objectifs de la réforme a néanmoins été effectuée en octobre 1986 [5], mais on n'y a pas donné suite.

La Commission demeure toutefois convaincue qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer des changements substantiels aux règles de procédure de l'Assemblée pour que les commissions puissent exercer un rôle significatif en matière d'imputabilité externe. Les parlementaires ont cependant, au préalable, à faire la preuve de leur volonté, de leur intérêt et de leur capacité à exercer une telle responsabilité.

---

[5] DUCHAINE, J.-F., La réforme parlementaire deux ans après, Assemblée nationale, octobre 1986.

La Commission considère néanmoins qu'il y aurait lieu de soumettre les membres des commissions parlementaires à une certaine forme d'imputabilité afin de s'assurer qu'ils rendent compte des nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par la réforme de 1984.

Recommandations

1- **Que la Commission de l'Assemblée nationale et la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire procèdent à une réévaluation de l'atteinte des objectifs de la réforme parlementaire et, en particulier, à une analyse approfondie des attentes et des besoins des membres des commissions parlementaires pour remplir efficacement leurs responsabilités à l'égard de l'imputabilité de la gestion des ministères et des organismes publics.**

2- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à ce que chaque président de commission ait l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale un rapport annuel des activités autonomes de sa commission en matière d'initiative et de contrôle parlementaires.**

b) L'imputabilité de la gestion des organismes publics

Les députés portent certainement un intérêt marqué pour la gestion des organismes publics autonomes, même s'ils exercent très peu leurs nouveaux pouvoirs à cet égard. Une partie du faible intérêt que les députés portent aux organismes découle du fait que les activités de ces organismes sont spécialisées et touchent moins directement les citoyens. De plus, les travaux de surveillance d'organismes

sont moins directement imbriqués avec les autres mandats des commissions qui mettent davantage en cause les ministères.

La Commission considère toutefois que les mécanismes actuels à l'égard de l'imputabilité des organismes publics devant l'Assemblée nationale sont adéquats et doivent être maintenus. Il y aurait lieu de revoir le processus entourant le choix des organismes publics à étudier, de façon à atténuer l'effet des lignes de parti. Une solution à envisager pourrait être de faire porter ce choix sur un ensemble d'organismes, plutôt que sur un en particulier, ce qui pourrait faciliter les négociations. Les commissions pourraient également modifier leurs pratiques afin de mieux planifier et organiser leur travail à cet égard.

Recommandations

1- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à ce que chaque commission ait l'obligation d'effectuer un examen approfondi de la majorité des organismes publics compris dans son champ de compétence dans un délai de quatre ans, et que le mode de sélection des organismes publics soit revu en conséquence.**

2- **Que la Commission de l'Assemblée nationale exerce un contrôle plus suivi de la surveillance des organismes publics par les commissions et effectue les arbitrages nécessaires en cas de désaccord sur le choix des organismes, comme le stipule le deuxième alinéa de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale.**

c) L'imputabilité de la gestion des ministères

La Commission est convaincue que les députés portent un intérêt marqué pour la gestion des ministères. Cet intérêt est issu principalement du fait qu'ils ont continuellement à débattre de leurs orientations et de leurs activités, que ce soit lors de l'étude des projets de loi, des crédits budgétaires ou des engage-

ments financiers. Plusieurs d'entre eux ont à traiter régulièrement avec un bon nombre de ministères pour régler des cas de comté. Par ailleurs, il faut bien reconnaître que la majorité des députés espère accéder un jour au Conseil des ministres et qu'il est donc naturel de s'intéresser à la gestion des ministères.

La Commission considère qu'il est du devoir des parlementaires de s'intéresser d'une façon plus sérieuse à la gestion des ressources des ministères, d'une façon complète et intégrée, qui va au-delà de l'examen ponctuel de la gestion des ressources matérielles et financières. Les parlementaires doivent s'assurer de l'atteinte des objectifs énoncés par la Loi sur la fonction publique et s'assurer que chaque ministère est préoccupé de devenir un organisme axé sur le client qui gère, à cette fin, ses ressources humaines d'une façon optimale.

L'étude en commission parlementaire devra cependant reposer sur un document officiel qui fasse état du degré d'atteinte des objectifs de la Loi sur la fonction publique pour l'ensemble du gouvernement.

Un véritable régime d'imputabilité suppose cependant que la gestion de chacun des ministères soit soumise à un examen spécifique et approfondi, qui s'effectue d'une façon régulière et suivie. Etant donné l'insuffisance des mécanismes actuels d'imputabilité, la Commission considère qu'il est essentiel d'introduire un nouveau mécanisme à cette fin, soit l'examen du rapport annuel d'activités des ministères.

Pour assurer l'efficacité de ce mécanisme, il est essentiel que la convocation des séances d'examen des rapports annuels d'activités ne soit pas dépendante de négociations entre les formations politiques. Il faudra donc soustraire ce mandat à la règle de la double majorité et en faire un "ordre de renvoi permanent" aux commissions, à l'instar de plusieurs autres dispositions réglementaires contenues au titre V du Règlement de l'Assemblée nationale qui porte sur le contrôle parlementaire. La Commission suggère de plus que l'Assemblée nationale s'inspire des dispositions réglementaires utilisées au Parlement canadien de même qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario qui prévoient de tels mandats.

Pour en faire un moyen efficace d'imputabilité des ministères, le contenu des rapports annuels d'activités devra cependant être revu de façon à fournir aux parlementaires une information plus pertinente.

Recommandations

1- Que l'article 172 de la Loi sur la fonction publique soit modifié de façon à ce que l'étude de l'opportunité de maintenir la loi en vigueur ou de la modifier se fasse à tous les cinq ans en commission parlementaire.

2- Que la Loi sur la fonction publique soit également modifiée de sorte que le ministre responsable de l'application de la loi ait l'obligation de déposer un rapport annuel des progrès réalisés pour son implantation, du degré d'atteinte des objectifs fixés à l'article 3 pour l'ensemble du gouvernement et, d'une façon plus générale, de ses activités découlant des pouvoirs qui lui sont confiés en matière de gestion des ressources humaines.

3- Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié afin que les rapports annuels soient automatiquement déférés pour étude aux commissions parlementaires et que celles-ci aient l'obligation d'en faire l'examen dans un délai d'un an à compter de leur dépôt.

4- Que la Directive du Conseil du trésor concernant les rapports annuels des ministères et organismes du gouvernement soit modifiée afin que l'information présentée permette aux parlementaires d'évaluer l'atteinte des objectifs des programmes, d'établir la relation entre les biens et les services produits et les ressources utilisées, de rendre compte des efforts entrepris par les ministères et les organismes pour maintenir et accroître la qualité des services aux citoyens, ainsi que de mesurer le degré d'atteinte des objectifs

énoncés aux paragraphes 1 à 5 de l'article 3 de la Loi sur la fonction publique.

d) L'imputabilité des sous-ministres

De nombreux témoins entendus par la Commission ainsi que plusieurs de ses membres ont avancé qu'un véritable régime d'imputabilité de la gestion des ministères implique la reddition de comptes directe des sous-ministres devant les commissions de l'Assemblée nationale.

Certains, dont le Vérificateur général, plaident que le principe de la responsabilité ministérielle, introduit au XIXe siècle, ne peut s'appliquer intégralement aujourd'hui; la taille et la complexité des opérations des ministères d'aujourd'hui, de même que les multiples obligations des ministres, font en sorte que de nombreux pouvoirs ont été délégués aux gestionnaires et qu'il est impossible pour un ministre d'avoir une connaissance totale des moindres actes de son ministère, ce qui limite la reddition de comptes à l'externe. De plus, pour ces raisons, l'Assemblée n'exerce plus de sanction véritable envers les ministres; ceux-ci sont en effet rarement amenés à démissionner à la suite d'une sérieuse erreur administrative attribuable à un employé. Selon ces témoins entendus par la Commission, il y aurait donc lieu d'améliorer la reddition de comptes à l'égard de la gestion et de l'exécution des programmes gouvernementaux en rendant imputables les sous-ministres. Pour ce faire, il suffirait d'établir la démarcation entre les éléments politiques et administratifs des actes de l'administration: les débats ne devraient pas porter sur les orientations gouvernementales, ni remettre en question le bien-fondé ou l'opportunité des objectifs des programmes, mais plutôt porter sur le souci de la mesure de l'atteinte de ces objectifs et sur l'efficacité, l'économie et l'efficience des moyens utilisés pour les atteindre dans le cadre des contraintes existantes. À ces motifs, les tenants de cette thèse font valoir l'expérience des autres juridictions canadiennes qui autorisent les sous-ministres à témoigner sans la présence de leur ministre. Ils ajou-

tent que les commissions parlementaires du Québec ont actuellement les pouvoirs suffisants pour implanter un tel régime d'imputabilité.

En revanche, plusieurs témoins, principalement ceux qui sont en possession de l'information la plus complète sur les actes gouvernementaux, s'objectent à cet élargissement de l'imputabilité en invoquant principalement trois ordres de motifs, soit l'argument démocratique: dans notre régime parlementaire, l'application stricte de la responsabilité ministérielle permet à l'électeur d'identifier le responsable ultime des actes gouvernementaux et donc de le sanctionner en lui procurant ou en lui retirant son vote; l'argument juridique: aucune disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire, aucune jurisprudence ni aucun usage, n'oblige ni même n'autorise un fonctionnaire à rendre compte directement de ses actes aux parlementaires; enfin, l'argument administratif: un tel régime d'imputabilité vient perturber les relations hiérarchiques dans l'administration et menace ainsi son efficacité. À ces motifs, les tenants de cette thèse ajoutent que les règles de fonctionnement des commissions parlementaires ne garantissent pas actuellement aux fonctionnaires témoignant devant une commission le respect de leurs droits fondamentaux, de même que leurs obligations de réserve et de neutralité. De plus, il est irréaliste de songer à distinguer les éléments "politiques" des éléments "administratifs" d'un bon nombre de décisions de gestion dont les enjeux sont complexes; ainsi, par sa nature fondamentalement partisane, le débat parlementaire risque d'entraîner les fonctionnaires sur le terrain politique.

Sur cette importante question, la Commission ne peut que constater qu'il n'existe pas un consensus suffisamment large au sein des autorités politiques, des intervenants de la fonction publique et des membres de la Commission, pour qu'elle soit en mesure de prendre une position dans le débat et recommander que la Loi sur la fonction publique soit amendée afin de prévoir l'obligation pour les sous-ministres de rendre compte par un témoignage direct devant les commissions parlementaires en l'absence du ministre responsable, des actes découlant d'un pouvoir délégué.

Le cadre des travaux de la Commission n'a pas permis à ses membres de recueillir toute l'information nécessaire pour arriver à une conclusion. La Commis-

sion ne s'estime donc pas suffisamment renseignée sur cette question dont les impacts dépassent largement le cadre de son mandat.

La Commission estime cependant utile de formuler certaines observations sur ce sujet:

- Les sous-ministres sont les dépositaires de larges pouvoirs de gestion, et le centre névralgique du réseau de l'information de gestion de leur ministère. Les parlementaires peuvent donc difficilement se passer d'une source d'information aussi importante s'ils veulent exercer un rôle dans l'imputabilité de gestion.

- Plusieurs membres de la Commission ont pu constater, lors de leurs échanges annuels avec les membres des comités des comptes publics canadiens, que le témoignage direct des sous-ministres devant ces comités était une pratique courante depuis plusieurs années. Les règles de fonctionnement de ces comités prévoient que le concours des gestionnaires ne porte que sur des questions de gestion, de façon à ce qu'ils soient à l'abri de tout débat sur les orientations politiques des programmes gouvernementaux, ou toute discussion à saveur politique. Les résultats de leurs travaux, tels que rapportés dans les multiples rapports à la disposition de la Commission, démontrent que ce mécanisme d'imputabilité externe a une influence positive sur l'instauration de saines pratiques de gestion dans l'administration publique.

- Les documents recueillis par la Commission auprès des autres législatures canadiennes démontrent également que le témoignage des sous-ministres en commission parlementaire découle d'une tradition qui s'est instaurée graduellement, et non d'une obligation inscrite dans des règles formelles.

Cette tradition repose sur une interprétation plus nuancée de la règle de la responsabilité ministérielle. [6]

À cet égard, il est intéressant de noter que le Bureau du Conseil privé du Gouvernement du Canada a émis une directive à l'égard du témoignage des sous-ministres devant les comités parlementaires, qui réconcilie le respect des privilèges parlementaires avec la règle de la responsabilité ministérielle (Annexe 2). La Commission croit qu'il serait possible d'adapter un tel cadre au Québec afin de permettre aux parlementaires de bénéficier des informations et des explications des sous-ministres sur la gestion de leur ministère, dans un cadre serein et non partisan.

La Commission croit que, dans la mesure où les commissions parlementaires feront la preuve de leur intérêt pour une étude approfondie et constructive des rapports annuels, les ministres seront peu à peu amenés à déléguer à leurs sous-ministres la responsabilité de fournir les informations et explications requises par les parlementaires.

Dans l'optique d'un témoignage direct des sous-ministres, les parlementaires devront s'astreindre à respecter certaines règles afin de ne pas porter atteinte

---

6 En ce sens, G.F. OSBALDESTON, du Centre national de recherche et de développement en administration de l'Université de Western Ontario apporte des nuances intéressantes:

"Accountability is the obligation of a deputy minister to answer to a person or group for responsabilities conferred by that person or group.

Management responsability is the requirement for deputy ministers to respond to the concerns of individuals or groups within the overall context of the accountability obligations.

Answerability is the obligation of deputy ministers to provide information and explanations to Parliament on behalf of their ministers and the governement".

OSBALDESTON, G.F., Keeping Deputy Ministers Accountable, University of Western Ontario, juillet 1988.

au principe de la responsabilité ministérielle et de protéger les droits des témoins.

La Commission croit cependant que le témoignage des sous-ministres en commission parlementaire est une condition essentielle du succès d'un régime d'imputabilité intégré et efficace, à l'interne comme à l'externe, et qu'il est impératif que l'Assemblée nationale se donne un cadre de fonctionnement à ce sujet dans les plus brefs délais.

Recommandation

1- **Que la Sous-commission de la réforme parlementaire poursuive et accélère sa réflexion sur la protection des témoins et étudie en particulier la question du témoignage des sous-ministres en commission parlementaire dans l'optique d'une plus grande imputabilité externe.**

e) L'examen des rapports du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen

La Commission considère qu'un véritable régime d'imputabilité externe exige que les observations des deux principaux "chiens de garde" de l'institution parlementaire, le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen, fassent l'objet d'un examen annuel par les parlementaires.

Cet examen public devrait non seulement permettre aux députés d'interroger le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen, mais également d'entendre le point de vue des ministères et des organismes qui font l'objet des observations contenues dans leur rapport.

La Commission constate que les dispositions du paragraphe 4 de l'article 116 du Règlement de l'Assemblée nationale sont incompatibles avec une étude approfondie de ces rapports. Un tel mandat devrait être confié d'une façon automatique aux commissions parlementaires compétentes par un "ordre de renvoi permanent" inclus au titre V du Règlement de l'Assemblée nationale, ce qui n'empêcherait nullement les autres commissions d'entendre le Vérificateur général sur un sujet spécifique contenu dans son rapport.

Recommandation

1- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à confier à la Commission du budget et de l'administration l'obligation de procéder à l'examen annuel du rapport du Vérificateur général du Québec et à confier à la Commission des institutions la même obligation à l'égard du rapport du Protecteur du citoyen.**

f) Conclusion

En somme, la Commission est d'avis que les processus d'imputabilité interne et externe sont complémentaires et doivent être réactivés de concert et à court terme.

Les gestionnaires devront rendre compte, à tous les niveaux, des responsabilités qui leur sont confiées en matière de gestion des ressources humaines et des résultats obtenus, compte tenu des contraintes inhérentes.

Les parlementaires devront vérifier l'atteinte des objectifs de la loi par une étude approfondie et suivie de la gestion des ministères et des organismes publics, en s'assurant qu'ils se transforment en organisations axées sur le client.

LA DOTATION DES EMPLOIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

CHAPITRE 4

LA DOTATION DES EMPLOIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

A. PRÉAMBULE

L'article 3 de la Loi sur la fonction publique souligne, dans son premier alinéa, que l'efficience de l'administration et le développement des ressources humaines d'une façon optimale constituent une des clés fondamentales à la réussite de la mission de la fonction publique:

> *"fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et assurer la réalisation des autres objectifs de l'État." (LFP, art. 2)*

Dans le document de consultation qu'elle publiait en 1990, la Commission faisait état de ses préoccupations à ce sujet et affirmait que cette utilisation optimale reposait sur l'intégration de plusieurs systèmes de gestion des ressources humaines, notamment la planification des besoins en ressources humaines à la base des autres systèmes, la mobilité horizontale des ressources par l'affectation et la mutation, la formation, le recyclage et le perfectionnement de celles-ci, la promotion, et en dernier lieu, le recrutement.

Les recherches et les travaux que la Commission a conduits ont évalué la situation actuelle sur les principaux aspects de cette question. À partir de cette évaluation, forcément incomplète, compte tenu des moyens qu'elle avait à sa disposition et des perspectives d'avenir sur lesquelles elle a noté un large consensus chez les intervenants entendus au cours des audiences publiques, la Commission s'est efforcée de dégager un certain nombre de recommandations qui lui apparaissent essentielles à une utilisation plus rationnelle et optimale des ressources humaines de la fonction publique.

B. PLANIFICATION À COURT, MOYEN ET LONG TERMES DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES

Afin d'être en mesure de constater l'envergure et la pertinence des systèmes de planification existant en ce domaine, la Commission a fait parvenir à tous les sous-ministres et dirigeants d'organisme, qui assurent eux-mêmes la gestion de leurs ressources humaines, ainsi qu'au secrétariat du Conseil du trésor et à l'Office des ressources humaines la demande suivante de renseignements:

> *"Votre organisme a-t-il élaboré un système de planification de ses ressources humaines et, si oui, peut-on en obtenir copie?"*

L'analyse des réponses reçues de 59 ministères et organismes ont amené la Commission aux constats suivants:

1) 50 ministères ou organismes n'ont aucun système de cette nature, y compris le secrétariat du Conseil du trésor et l'Office des ressources humaines.

2) Parmi les 9 qui ont répondu par l'affirmative, l'analyse des documents fournis démontre que même si les gestes posés sont très positifs, ils sont aussi très rudimentaires, à l'exception du ministère du Revenu.

3) Il faut souligner cependant que l'Office des ressources humaines a fait parvenir un plan d'action en vue d'élaborer un système de planification des ressources humaines qui, selon l'échéancier fourni, serait prêt au printemps 1992, soit 8 ans après la mise en vigueur de la Loi sur la fonction publique.

4) Enfin, l'Office des ressources humaines a aussi fourni une série d'études et de données qu'elle a colligées mais qui ne semblent pas avoir débouché sur des recommandations concrètes.

Ces constats sont corroborés par le document du Comité consultatif de la gestion du personnel écrit en septembre 1990, document précédemment cité au chapitre II du présent rapport.

> *"En matière de planification des ressources humaines, il semble bien que peu de systèmes structurés existent présentement au sein de la fonction publique permettant à long terme la mise en oeuvre de programmes tenant compte de variables précises de planification. Toutefois, cette préoccupation a commencé à émerger, depuis quelques années, notamment en regard de l'attribution de postes et du vieillissement des effectifs. La planification se fait plutôt de façon opérationnelle à court et moyen termes dans la plupart des organisations. Il va de soi qu'un système plus structuré permettrait d'améliorer l'efficacité et la cohérence du système de dotation des emplois, ainsi qu'une planification peut-être plus adéquate du développement des ressources humaines, et ce, dans une perspective à long terme."**

C. DANS CE CONTEXTE, QU'EN EST-IL DE L'UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES HUMAINES?

Une enquête commandée par la Commission a été conduite entre le 16 juillet et le 7 septembre 1990 auprès de 7% des cadres supérieurs et de 20% des professionnels de la fonction publique âgés de 45 ans ou plus. Ces personnes, qui ont été choisies au hasard dans différents ministères et organismes, se situaient à différents niveaux de gérance pour les cadres supérieurs et dans divers corps d'emploi pour les professionnels.

Pour des raisons de contraintes de temps et d'argent, cette enquête se limitait aux employés réguliers âgés d'au moins 45 ans et appartenant à la région de Québec. Évidemment, les résultats de ce sondage ont une valeur scienti-

---

* Les soulignés sont de la Commission

fique relative. Ils constituent, toutefois, des indicateurs intéressants de tendances ou encore un ordre de grandeur pour apprécier la sur-utilisation ou la sous-utilisation du personnel cadre et professionnel de la fonction publique.

Malgré cette représentativité modeste de l'échantillonnage, la valeur de ce sondage réside surtout dans la façon dont il a été conduit en ce sens que chacun des employés a été rencontré individuellement à l'occasion d'une entrevue d'environ 45 minutes. Chacun pouvait ainsi librement s'exprimer sur les responsabilités réelles qui lui étaient dévolues et sur le degré d'utilisation de sa compétence par son supérieur immédiat ou hiérarchique. Il va de soi que son anonymat était garanti.

Chacune des entrevues était précédée ou suivie d'un examen attentif du formulaire "Description d'emploi" et des fiches de notation des deux dernières années des personnes interviewées. Ces documents, essentiels pour évaluer l'utilisation d'une ressource, manquaient toutefois dans une proportion inquiétante de dossiers.

1. Chez les cadres supérieurs

D'après les résultats obtenus par cette enquête, plus de 35% des cadres supérieurs âgés de 45 ans et plus sont sous-utilisés. De plus, parmi les cadres supérieurs déclarés utilisés selon une échelle "très bien", "bien", "bien-", 26% se sont classés dans la catégorie "bien -".

Plusieurs commentaires ont été émis concernant le manque d'uniformité de classement des postes de cadres supérieurs entre les ministères et organismes. Ce manque apparent d'équité pousse les cadres impliqués à développer un sentiment de revendication à la hausse qui conduit à un mécanisme de "up grading" lorsqu'on y donne suite.

Certains cadres déclarés sous-utilisés se voient confier des mandats légers et sont laissés à eux-mêmes sans que l'on s'occupe d'eux, même du point de vue présence au travail. Cette approche a un effet dévalorisant pour le titulaire.

Il n'y a pas seulement des cadres en surplus ou en transition de carrière, mais aussi des cadres affectés à des postes de structure de niveau inférieur à celui détenu.

Plusieurs titulaires de postes de structure chez les cadres supérieurs ont un nombre minime de personnes à diriger. 21% des cadres interviewés dirigeaient moins de quatre professionnels, ce qui représente le minimum nécessaire pour obtenir la prime de chef d'équipe chez les professionnels.

Conséquence

L'estimé du coût de la sous-utilisation des cadres ainsi déclarés s'élève à près de 500 000 $ par année. Si l'on projette cet estimé sur la clientèle des 872 cadres de 45 ans et plus, pour la seule région administrative de Québec, le coût devient bien supérieur à 5 MILLIONS de dollars par année.

2. Chez les professionnels

Plus de 22% des professionnels interrogés ont été déclarés sous-utilisés. De plus, 17% de ceux déclarés utilisés le sont de façon partielle ("bien -").

Commentaires

Il y a une corrélation évidente entre l'absence des documents comme la description d'emploi et la fiche de notation au dossier et le degré de sous-utilisation.

Il semble exister un fossé entre le personnel d'encadrement et la catégorie des professionnels, qui pour se motiver définissent eux-mêmes leurs propres mandats. Un manque de communication évidente entre ces deux niveaux a pu clairement être observé.

Le classement du professionnel ne correspond pas toujours au classement du poste et aux tâches confiées.

Conséquence:

Le coût estimé de façon assez libérale résultant de la sous-utilisation observée chez les professionnels de l'échantillonnage serait de l'ordre de 700 000 $ par année. Si l'on projette cet estimé sur la clientèle de 1 812 professionnels de 45 ans et plus, pour la seule région de Québec, le coût grimpe à environ 3 500 000 $ par année.

D. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

1. Introduction

Les divers programmes de formation, de recyclage et de perfectionnement découlent-ils d'une stratégie globale d'utilisation optimale des ressources, tant au niveau central qu'au niveau des ministères et organismes?

Pour répondre par l'affirmative à cette question, il faudrait constater que ces programmes reposent sur une identification précise des besoins, une vision globale, réaliste, claire et partagée par l'ensemble du personnel d'encadrement et par les organismes centraux, un plan cohérent, une programmation appropriée, une réalisation ordonnée des activités, et enfin, une évaluation des résultats en regard des critères précédents.

2. Constats

Le développement existe depuis longtemps dans la fonction publique québécoise et il représente une des principales fonctions à la base de la gestion des ressources humaines. Le champ et l'éventail des sujets qu'il couvre se sont sensiblement élargis. En effet, depuis quelques années, on est passé de la simple inscription à des cours de formation à des stratégies et systèmes complexes

visant à résoudre des problèmes opérationnels majeurs, tels le développement organisationnel, la qualité totale, etc.

L'information disponible dans les organismes centraux ainsi que dans les ministères et organismes révèle ce qui suit:

a) Les efforts investis dans le développement des ressources humaines sont importants et en croissance de 1985 à 1988. Pourtant, durant cette période, le nombre d'employés a baissé de 2,8%.

b) En général, il y a équilibre entre l'effort réalisé et la représentativité de chaque catégorie d'employés par rapport à l'effectif total. Par exemple, les cadres représentent 10% de l'effectif total et obtiennent 11% des jours/personnes, tandis que les fonctionnaires en obtiennent 56% avec 52% de l'effectif total.

c) L'effort de développement se répartit dans les grands thèmes et selon les proportions suivantes: relié à l'emploi (3/5), motivation et productivité (1/5), progression de carrière (1/5).

d) Au Québec, durant la période 1985-1988, on a consacré en moyenne 3,75 jours par année au développement de chaque employé. Selon les renseignements fournis par l'Office des ressources humaines, la proportion des jours ouvrables consacrés au développement en Ontario est relativement la même par personne tandis qu'en France, le pourcentage de la masse salariale consacré aux dépenses de perfectionnement représente presque le double de celui du Québec. L'investissement per capita dans l'industrie canadienne des services est près de deux fois inférieur à celui du Québec. Une étude faite auprès de quelques grandes corporations américaines montre que le pourcentage de leur masse salariale investi en développement est de 1,5 à 3,5 fois supérieur à celui du Québec.

Globalement, les orientations de base en développement sont demeurées les mêmes d'année en année depuis 1985-86. Cependant, en juin dernier, le Con-

seil du trésor émettait les orientations 1990-93 pour le personnel d'encadrement et sa relève suite à une réflexion des sous-ministres sur les besoins prioritaires de développement pour la haute fonction publique québécoise (sous-ministres, sous-ministres adjoints, cadres supérieurs I, II et III). Elles se résument ainsi: responsabilisation accrue des gestionnaires, adaptation aux changements, diversification du champ de connaissance et développement du sentiment d'appartenance.

3. Forces et faiblesses

Même si nous n'avons pu ventiler toutes les activités réalisées par les ministères - organismes, les documents analysés, les entrevues effectuées et les sondages révèlent des constantes dans les forces et les faiblesses du système en matière de développement des ressources humaines. En voici les principales:

a) La bonne volonté est là et, en général, l'infrastructure du développement est en place mais certains outils nécessaires pour canaliser tous les efforts et les investissements en vue d'atteindre la productivité recherchée tant pour les employés que pour l'organisation ne semblent pas disponibles. Ainsi, l'information "éclairante" pour orienter, fixer des priorités et prendre des décisions dans le domaine est quasi absente. Elle décrit, de manière surtout quantitative, les activités réalisées, ce qui rend très difficile l'évaluation des impacts sur les besoins à combler et sur les résultats attendus. De même, les évaluations significatives quant au "transfert des acquis dans le travail" sont très limitées. Ces carences rendent parfois le développement des ressources humaines vulnérable aux compressions budgétaires.

b) Des politiques, des orientations, des directives et des mesures ont été énoncées. Elles ont permis d'assurer un certain équilibre des efforts déployés, une certaine planification ministérielle du développement et une comptabilisation des activités et des dépenses correspondantes. Nous n'avons cependant pas pu retrouver de plan gouvernemental intégré et cohérent sur le développement de toutes les catégories d'employés (basé sur

une vision partagée de ce qu'on voudrait que la fonction publique soit dans l'avenir). Le plan gouvernemental est-il la somme ou le produit des plans ministériels? La planification des besoins en ressources humaines (caractéristiques et besoins actuels et futurs) est une base essentielle pour la mise en oeuvre de moyens de développement "pertinents et adaptés". Un tel plan n'existe pas.

c) L'aspect de l'identification des besoins apparaît donc défectueux. Cette partie du processus de développement est majeure, car elle conditionne la pertinence des activités qui en découlent ainsi que l'évaluation des résultats par rapport à l'investissement. Ce dernier point est d'ailleurs considéré dans une récente recherche faite par l'"American Society for Training and Development" comme une faiblesse majeure et comme le défi urgent à relever par les services de développement.

d) Les activités de développement auxquelles ont participé les employés ont été très diversifiées. Elles vont, par exemple, de cours "pour arrêter de fumer" au "perfectionnement d'approches systémiques en gestion", en passant par l'assistance à des colloques de toutes sortes. Pour le thème "Gestion" seulement, et en excluant les congrès, on a relevé 150 titres de cours disponibles. Il est légitime de se demander si les messages et les apprentissages issus de ces activités sont tous cohérents et adaptés. On remet en question la surveillance exercée sur la qualité des contenus livrés.

e) Même si le développement a pris de l'ampleur et si le nombre d'activités s'est accru, il n'est pas apparu dans notre étude que la "formation systématique de base à l'emploi" pour les nouveaux employés soit généralisée dans la fonction publique, qu'il s'agisse du niveau des fonctionnaires, des professionnels ou des gestionnaires. Le système qui prévaut généralement est celui de l'apprentissage "sur le tas" en parallèle avec du perfectionnement ou du recyclage. L'ordre logique du développement apparaît inversé.

f) L'information à l'intention des employés concernant leur développement et leur carrière existe, mais le peu d'importance qu'on accorde à la communication de cette information réduit les effets d'engagement et de mobilisation qu'elle pourrait déclencher. À titre d'exemple, les cadres ont été informés durant la période des vacances estivales, par la poste, des orientations concernant leur développement pour les trois prochaines années.

4. Conclusion

Malgré tous les efforts et tentatives relevés dans l'ensemble de la fonction publique, la Commission ne peut conclure qu'il existe une planification stratégique globale dans le domaine du développement de toutes les catégories de ressources humaines en vue de leur utilisation optimale. En effet, la démarche d'ensemble, dans son leadership, accuse des failles importantes sous les divers aspects étudiés: vision, objectifs, identification des besoins, planification, programmation et réalisation des activités, évaluation des résultats.

E. DOTATION DES EMPLOIS

1. Mobilité horizontale

Le portrait de la mobilité, à partir de l'analyse des mouvements enregistrés au système SAGIP, permet de constater que la mobilité horizontale est responsable des deux tiers des mouvements par rapport aux arrivées et aux départs, qui en totalisent le quart et à la mobilité verticale qui n'en assure que 10%. On observe également que plus d'une personne sur 5 connaîtrait à chaque année un mouvement de mobilité horizontale, d'après les données couvrant les années 1987 et 1988.

Par ailleurs, les rapports disponibles ne font pas mention si cette mobilité horizontale importante est le résultat d'une stratégie particulière de gestion des ressources humaines ou tout simplement, le résultat d'initiatives non concertées de la part des employés ou des gestionnaires.

2. Mobilité verticale

La promotion est en pratique le seul moyen de mobilité verticale si l'on considère que l'autre moyen disponible, la rétrogradation, n'a été pratiquement pas utilisé au cours des cinq dernières années (moins de 0,3% au cours de cette période).

De 1984 à 1989, le nombre de promotions s'est accru d'une façon appréciable. En effet, pour l'ensemble de l'effectif, il est passé de 602 en 1984 à 1 673 en 1989.

Cet accroissement important des promotions peut s'expliquer par celles accordées au personnel féminin qui étaient de 200 en 1985 et de 1 000 en 1989. Cette constatation n'a rien d'étonnant, compte tenu des politiques gouvernementales pour améliorer la situation des femmes dans la fonction publique et des efforts qu'elles ont consacrés à leur développement.

a) Crédibilité des concours de promotion

D'après les commentaires formulés par les intervenants au cours des audiences publiques, les employés de la fonction publique accordent de moins en moins de crédibilité aux concours de promotion.

Cette baisse de crédibilité chez les candidats aux concours de cadres supérieurs peut facilement s'expliquer par les résultats d'une étude publiée par l'Office des ressources humaines en mars 1990, laquelle faisait état des considérations suivantes:

- Les concours de cadres supérieurs sont majoritairement tenus par les délégataires dans une proportion de 83%.

- 91% des candidats titularisés viennent du ministère ou de l'organisme où se situe le poste à combler.

- Une proportion élevée des candidats titularisés occupaient déjà le poste par intérim (60%).

- La valeur relative des critères de sélection utilisés favorise nettement les candidats du ministère ou de l'organisme où se situe le poste qui fait l'objet du concours.

- Des outils d'évaluation efficaces et exigeant peu d'efforts de la part des ministères ou organismes sont disponibles mais on leur préfère l'examen oral, lequel est moins valide.

Les principaux griefs des autres catégories de fonctionnaires portent surtout sur la promotion sans concours. Ce type de promotion représente actuellement plus de 35% du total des promotions accordées comparativement à 50% dans l'année qui a suivi son introduction par la nouvelle loi.

De plus, ils font preuve d'un certain scepticisme quant à l'utilisation d'exigences additionnelles aux conditions minimales d'admission. Un relevé des appels de candidatures concernant les concours annoncés au cours des mois d'avril, mai et juin 1990 révèle que près de 40% comportaient des exigences additionnelles.

b) Critères de sélection

Une étude conduite par l'Office des ressources humaines sur 107 concours de cadres supérieurs terminés entre le 1er septembre 1988 et le 31 août 1989 évalue le poids relatif des critères retenus pour évaluer les candidats:

- Connaissances et expérience professionnelles	35,5%
- Connaissances et expérience administratives	18,0%
- Habilités administratives	24,5%
- Habilités professionnelles	22,0%

Cette proportion de 22% accordée aux qualités personnelles des candidats est répartie sur plus d'une dizaine de critères différents: créativité, esprit d'analyse, esprit d'équipe, esprit de synthèse, expression écrite, expression orale, jugement, méthode, ouverture d'esprit, sens des relations humaines et sens des responsabilités.

Il ne faut pas faire une analyse très approfondie des critères privilégiés pour constater que le type de cadre généralement recherché est un gestionnaire de dossiers plutôt qu'un gestionnaire de personnes.

3. Recrutement

a) Emplois permanents

Depuis 5 ans, le recrutement est un mode de dotation des emplois vacants utilisé un peu plus fréquemment que la promotion, notamment chez les techniciens et le personnel de bureau. Par ailleurs, ce mode de dotation est également utilisé beaucoup plus largement que la promotion chez les professionnels. Enfin, on constate que ce mode de dotation est utilisé exceptionnellement chez les cadres supérieurs.

Depuis 1984, on peut dire que les nouvelles entrées en fonction se situent en moyenne à 1 500 personnes par année.

i) Difficultés d'accès à la fonction publique

Les principaux commentaires présentés aux audiences publiques de la Commission ont porté sur la difficulté des jeunes, des handicapés et des minorités ethniques à accéder à la fonction publique.

En fait, la représentation de ces groupes a peu ou pas progressé au sein de la fonction publique depuis cinq ans.

La Commission ne peut que déplorer la situation car elle semble insoluble à court terme, dans la conjoncture actuelle de la décroissance.

À titre d'exemple, si la totalité des personnes recrutées depuis cinq ans avaient été choisies parmi les minorités ethniques, leur représentativité au sein de la fonction publique n'aurait augmenté que de 1%.

ii) Exigences additionnelles aux conditions d'admission

Les commentaires dont on a déjà fait état au niveau de la promotion s'appliquent aussi au niveau du recrutement.

L'exemple suivant illustre éloquemment le problème soulevé.

Pour un même emploi de conseillère ou conseiller en réadaptation sociale présentant exactement les mêmes attributions, à la même période soit avril 1990, on exige pour la région administrative de Montréal-Centre et Laval "*trois années d'expérience pertinente de niveau professionnel dans l'intervention auprès d'adultes ou dans la négociation et la conciliation avec les différentes instances d'une entreprise*" alors que pour deux autres régions, aucune expérience n'est requise.

Justifications:

"*Les conditions d'admission ont été abaissées dans certaines régions, compte tenu du fait que le BASSIN DE CANDIDATS ne nous permettait pas de constituer une réserve de candidatures suffisante en maintenant l'exigence relative à l'expérience professionnelle*".

Dans d'autres cas, le recours à l'exigence additionnelle peut favoriser les occasionnels qui exercent déjà l'emploi, en précisant des conditions d'admission que seule la personne en place peut rencontrer. Voici un autre exemple.

Pour le recrutement d'un agent de secrétariat classe I, un organisme exigeait en janvier 1990 ce qui suit:

"Secondaire V ou 11e année et 5 années d'expérience pertinente dont une année d'expérience dans l'utilisation du logiciel SAMNA. La maîtrise de la dactylographie, de la langue française écrite et du logiciel SAMNA est essentielle à l'exercice des attributions des emplois".

Or, la Commission constate qu'en décembre 1989, il y avait dans la fonction publique 1 992 occasionnels de niveau professionnel et 5 422 occasionnels au niveau de personnel de bureau. Simple coïncidence?

b) Emplois occasionnels

i) Leur nombre

Selon un rapport statistique produit par l'Office des ressources humaines, en décembre 1989, il y avait 12 311 personnes occasionnelles à l'emploi de la fonction publique dans les principales catégories suivantes: professionnels (1 992), techniciens (2 563), personnel de bureau (5 422), ouvriers (973) et agents de la paix (679). Les occasionnels représentaient donc 1 employé sur 5 de l'ensemble du personnel de la fonction publique.

La Commission n'a pu obtenir d'étude détaillée sur la composition de cette catégorie d'employés quant à la nature et la durée des emplois occupés.

Considérant, cependant, qu'il n'existe pas de système de planification des besoins en ressources humaines et qu'une partie importante des ressources humaines permanentes semble sous-utilisée, notamment chez les professionnels, la Commission s'explique mal l'embauche d'un nombre aussi considérable d'employés occasionnels et s'interroge sur les critères utilisés par le Président du Conseil du trésor pour décider et annoncer, au début des audiences publiques de la Commission, la conversion à court terme de 3 500 postes occasionnels en postes réguliers.

ii) Processus d'embauche

Les citoyens qui désirent obtenir un emploi occasionnel doivent s'inscrire dans environ 80 ministères et organismes différents, sans toutefois connaître l'envergure et la nature des besoins de ces ministères et organismes.

Ce processus d'embauche a de multiples effets:

- Il force les candidats potentiels à multiplier leurs démarches, ce qui entraîne des pertes de temps et d'énergie inutiles et des dépenses accrues pour des personnes dont les ressources pécuniaires sont souvent très limitées.

- Il monopolise des ressources supplémentaires dans les directions de personnel.

- Il favorise le patronage administratif et politique.

- Les méthodes de sélection utilisées par les différents organismes sont le plus souvent sommaires et de valeur inégale d'un organisme à l'autre.

iii) Impacts sur les plans socio-économique et humain

La précarité du statut des employés qui occupent des emplois occasionnels a de multiples conséquences.

a) au plan socio-économique

- Impossibilité de faire des plans à moyen terme, de projets d'avenir qui impliquent des investissements d'ordre pécuniaire ou de planification familiale. (Obtention de prêt hypothécaire, achat de biens durables à crédit, actualisation des aspirations à former une famille, etc.)

- Sensibilité aux répercussions des préjugés de tout ordre provenant du milieu, dont l'impact est plus sérieux du fait que les titulaires type des emplois occasionnels sont des jeunes, en majorité des femmes, souvent chef de familles monoparentales ou qui, après quelques années consacrées à leur famille, reviennent avec appréhension sur le marché du travail.

- Statut inférieur au niveau des conventions collectives qui ne garantissent que certains droits minima aux occasionnels incitant les gestionnaires à se sentir plus à l'aise de les bousculer et d'utiliser l'arbitraire plus fréquemment à leur endroit qu'à l'endroit des employés réguliers.

b) au plan humain

- Dévalorisation face à leurs pairs qui détiennent des emplois réguliers.

- Stress inhérent à leur statut qui engendre souvent une certaine inefficacité et une incapacité de prendre des décisions d'ordre personnel, fondamentales à leur développement et à la progression de leur carrière.

- Manque de sentiment d'appartenance à l'organisation et, par voie de conséquence, manque d'adhésion aux objectifs de celle-ci.

F. PERSPECTIVES D'AVENIR

1. Introduction

Dans la première partie du présent chapitre, la Commission s'est employée à décrire le plus fidèlement possible la situation actuelle dans le domaine de la dotation et du développement de ses ressources humaines.

Avant de faire des recommandations susceptibles d'améliorer la situation actuelle, elle croit opportun de faire une synthèse des perspectives d'avenir quant aux défis qu'aura à relever l'appareil gouvernemental au cours de la prochaine décennie.

Cette synthèse est basée sur les prévisions énoncées par plusieurs intervenants dont les responsabilités impliquent la nécessité de développer une vision réaliste du futur et de certaines études récentes, notamment celle du gouvernement canadien (Fonction publique 2000) et le rapport de l'OCDE qui regroupe 22 pays industriels.

2. Facteurs externes à la fonction publique québécoise

a) Sur le plan social

La population continuera d'exiger de l'État des services appropriés pour répondre à ses besoins diversifiés et croissants. Cependant, elle résistera de plus en plus à l'augmentation des impôts et à l'alourdissement des dettes nationales. En conséquence, le gouvernement et son appareil administratif devront faire face au dilemme de fournir les services actuels ou de nouveaux services avec des ressources égales ou moindres.

b) Sur le plan économique

Le gouvernement du Québec, comme tout autre gouvernement au Canada, sur le continent nord-américain et dans le monde, devrait faire face à la libéralisation des marchés et à la compétitivité internationale. Une telle compétition affectera même les rapports entre les gouvernements. Dans ce contexte, le gouvernement et son appareil administratif devront faciliter l'action des agents économiques notamment en leur laissant la marge de manoeuvre requise pour s'affirmer, pour se développer et pour se transformer, le cas échéant, à des fins de survivance ou de croissance.

c) Sur le plan financier

Le gouvernement et la population subiront les effets des variations dans les cycles économiques et leurs capacités de dépenser seront affectées par cette réalité. De plus, le gouvernement sera limité par le fardeau du déficit et par le pouvoir ou la volonté de payer des contribuables. Des politiques appropriées et des choix pertinents s'imposeront de la part du gouvernement qui devra compter sur une fonction publique capable de réaliser ces politiques et d'assumer ces choix dans la mesure où elle sera concernée.

d) Sur le plan démographique

L'évolution de la population québécoise continuera d'être soumise notamment à sa capacité d'attraction, d'accueil, de respect, d'intégration et de rétention des personnes immigrantes ou migrantes. Des efforts se poursuivront pour favoriser la natalité et la famille. Il faudra également s'ajuster au vieillissement de la population. La fonction publique devra formuler des conseils au gouvernement à cet égard et mettre en oeuvre les politiques qui seront fixées par l'autorité constituée.

e) Sur le plan culturel

La population voudra s'affirmer selon ses caractéristiques fondamentales, ses forces vives et ses valeurs particulières. Elle voudra être écoutée et respectée. Elle cherchera à se réaliser dans l'harmonie interne et externe et dans la préservation de ses acquis. Elle demeurera sensible aux minorités diverses et aux sous-groupes défavorisés dans la société. Encore là, un rôle important devra être joué par la fonction publique, notamment pour favoriser le développement des ces forces et le respect de ces valeurs, en plus d'en tenir compte dans les services à la population.

3. Répercussions sur l'organisation interne de la fonction publique du Québec

En partant de l'hypothèse que les innovations technologiques seront accessibles à tous, la ressource humaine constituera la ressource la plus importante pour amorcer et réaliser les virages majeurs qui seront nécessaires pour satisfaire les exigences actuelles et nouvelles découlant pour les clientèles des facteurs externes décrits plus haut. Il ne fait donc aucun doute que ce sont les personnes qui feront la différence.

a) Changements organisationnels anticipés

Au cours des prochaines années, il faudra continuer de rapprocher la gestion des ressources humaines des préoccupations stratégiques du gouvernement et de la haute direction des ministères et des organismes. Les aspects de la gestion des ressources humaines devraient accompagner les réflexions sur les missions gouvernementales et sur les programmes ou les activités. Dans le même sens, la considération de la gestion des ressources humaines devrait avoir au moins autant d'importance que la gestion des ressources matérielles, financières ou informationnelles. Ainsi, on pourrait faire davantage ressortir la contribution attendue de la ressource humaine et de sa gestion, eu égard aux orientations, objectifs et décisions du gouvernement, ainsi que des ministères et organismes.

L'allocation, l'acquisition, l'utilisation, la mobilité, le redéploiement, l'échange, la carrière, le développement, l'adaptation, le recyclage des ressources humaines, voilà des questions fondamentales qui devraient être reliées à une gestion stratégique des ressources humaines à l'échelle gouvernementale, de même qu'à l'échelle ministérielle.

C'est pourquoi le défi d'une gestion des ressources humaines plus stratégique, plus intégrée et plus concertée pourra être relevé avec une plus grande efficacité, si la gestion des autres ressources (matérielles, financières et informationnelles) s'harmonise avec la nouvelle approche préconisée ici. Sans une telle harmonisation, la capacité d'adaptation de l'appareil administratif risque d'être

compromise par des règles qui entravent son besoin de souplesse et de flexibilité.

Il faudra donc étendre la concertation ou la consultation sur les grands enjeux d'organisation et de gestion au plus grand nombre possible d'intervenants, pour faciliter l'adaptation et, si besoin est, le redéploiement ou la reconversion des ressources humaines.

b) Changements au niveau de l'acquisition et de l'utilisation des ressources humaines

Face au besoin croissant d'assurer la pertinence des activités et l'efficience des ressources, il faudra que les règles de dotation des emplois s'assouplissent et que les attentes des gestionnaires s'atténuent, relativement à l'acquisition des ressources humaines très spécialisées et immédiatement productives.

Les gestionnaires devront faire attention à leurs exigences pointues qui se traduisent en des conditions spécifiques dans la dotation des emplois. Ils devront garder à l'esprit les objectifs du gouvernement et les préoccupations de polyvalence et de réponse aux besoins futurs d'une organisation en transformation. Ils devront tenir compte du réservoir de main-d'oeuvre disponible au sein de l'ensemble de la fonction publique et contribuer à son utilisation optimale. Ils devront accepter de supporter l'intégration à l'emploi des personnes sous-utilisées ou moins qualifiées et de les former en cours d'emploi, dans l'intérêt de ces personnes et de l'organisation dans son ensemble.

c) Reconnaissance du rendement et de la contribution des ressources humaines

L'adaptation aux changements et l'amélioration de la productivité deviendront des préoccupations de plus en plus impératives. Les gestionnaires pourront répondre à ces préoccupations en participant davantage aux efforts de gestion du rendement au travail et de reconnaissance du mérite ou de l'excellence des personnes. En conséquence, les gestionnaires devront:

- encourager davantage la responsabilisation et la participation des employés dans l'attribution et le partage des mandats de travail correspondant aux besoins de l'unité administrative et de l'organisation;
- suivre et supporter la prestation de travail de la part des personnes;
- encourager les initiatives et les bons coups;
- éviter et corriger les erreurs dans un climat de confiance et d'échange;
- évaluer les résultats atteints et les comportements afférents;
- valoriser et reconnaître les ressources humaines pour leur contribution.

Il faudra également trouver des moyens nouveaux pour:

- tenir compte des capacités et des aspirations des personnes dans la réalisation de leur travail;
- évaluer et sanctionner la performance de groupes d'employés;
- recourir à la participation des pairs lors de l'évaluation;
- tenir compte de la satisfaction de la clientèle à l'égard des services fournis par les ressources humaines;
- penser à d'autres formes de récompense que l'argent.

d) Nouveau profil chez les gestionnaires

Pour assurer la responsabilité de la gestion des ressources humaines dans le contexte exigeant des années 1990, les gestionnaires de la fonction publique devront démontrer un leadership nouveau qui dépassera les aspects de la compétence en contenus. Ce leadership devra faire appel à la capacité de vision, à la richesse de la personnalité, ainsi qu'à l'habilité à influencer et à motiver. Il faudra éviter la spécialisation excessive chez les cadres, insister sur leurs capacités de gestion, notamment de gestion des ressources humaines, et les dévelop-

per ou les acquérir en fonction d'un profil du futur et d'un nouveau leadership à exercer.

Dans cette optique, il faudra retrouver chez les gestionnaires le profil suivant des attitudes, des aptitudes et des valeurs: préoccupation des personnes et de leur rendement, énergie et enthousiasme, optimisme et curiosité intellectuelle, compétence en communications, capacité de travailler en équipe, capacité de déléguer en toute confiance.

e) Nouveau profil chez les fonctionnaires

De son côté, le fonctionnaire devra être fier de servir l'État et la population, loyal et solidaire envers le gouvernement, créatif et productif, tourné vers le futur et ouvert aux changements, capable de s'adapter à de nouvelles tâches et responsabilités, prêt à se former de façon continue, à se perfectionner, à se recycler, prêt à porter la responsabilité de son action, stimulé positivement et valorisé par sa contribution.

G. RECOMMANDATIONS

- Compte tenu des observations qu'elle a faites sur l'état actuel de la planification des besoins en ressources humaines;

- Compte tenu de la sous-utilisation importante de certaines catégories de ressources humaines;

- Compte tenu de la gestion relativement improvisée du développement de ces mêmes ressources considérant le fait que la performance des ministères et organismes dépend principalement du degré de préparation de celles-ci à exercer les fonctions actuelles et futures de l'organisation et de leur capacité d'adaptation aux changements;

- Compte tenu de certaines carences dans la dotation des emplois et, enfin,

- Compte tenu du cadre des perspectives d'avenir,

LA COMMISSION RECOMMANDE:

1- Que le gouvernement accorde, sur le plan organisationnel, une importance au moins égale aux ressources humaines qu'aux ressources matérielles, financières ou informationnelles.

2- Que le gouvernement élabore et exprime clairement à tous les employés, par la voix de son chef, les grandes orientations d'une politique générale qui sera à la base de la gestion de ses ressources humaines pour les années à venir.

3- Qu'un système de planification des besoins en ressources humaines à moyen et long termes soit élaboré par l'organisme central approprié et que son application fasse partie des attentes signifiées aux sous-ministres et dirigeants d'organisme.

4- Qu'en priorité, un inventaire systématique des personnes sous-utilisées soit effectué dans chacun des ministères et organismes et qu'un diagnostic soit posé sur chacun des cas, afin de rechercher les solutions appropriées à leur utilisation optimale.

5- Que le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens assume le leadership central en matière de gestion des ressources humaines et des services à la clientèle afin d'assurer une vision d'ensemble claire et une planification stratégique partagées par les ministères et organismes; que soient aussi garanties la réalisation des priorités et des grands objectifs gouvernementaux en cette matière et l'évaluation des résultats globaux.

6- Que les énergies et les fonds dégagés pour le recyclage, la formation et le perfectionnement soient consacrés en priorité en vue d'atteindre l'utilisation optimale des ressources sous-utilisées.

7- Que les critères de sélection présentement utilisés pour la sélection du personnel d'encadrement soient modifiés et fassent l'objet d'une pondération appropriée afin que le profil des nouveaux cadres nommés corresponde aux besoins de l'avenir.

8- Que les critères de sélection des autres catégories de fonctionnaires donnent plus d'importance aux qualités personnelles susceptibles de favoriser leur habilité et leur intérêt pour le service au public, leur ouverture aux changements, leur capacité à s'adapter à de nouvelles tâches et leur goût à se former de façon continue, à se perfectionner et à se recycler.

9- Que les structures hiérarchiques soient réduites au minimum et assouplies et que les cadres intermédiaires se voient confier de plus grandes responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

10- Que le recrutement jugé nécessaire se fasse en principe au niveau des classes d'entrée de chaque catégorie d'emploi et favorise les jeunes et les autres groupes visés par les programmes d'égalité.

11- Que les emplois de nature occasionnelle à caractère cyclique ou de nature spécifique fassent l'objet de concours de recrutement sous la responsabilité de l'Office des ressources humaines et soient soumis aux mêmes règles d'appel de candidatures et de sélection qui gouvernent les emplois réguliers.

12- Que le choix des employés occasionnels pour combler des emplois d'une durée de moins de six mois ou pour remplacer une personne malade ou en congé soit effectué par les ministères et organismes à partir d'une banque centrale confectionnée par l'Office et composée d'appels de candidature retenus uniquement à cette fin à intervalles périodiques.

13- Que l'autorité compétente régularise la situation des employés occasionnels de la façon suivante:

Puisque les employés occasionnels embauchés pour occuper des emplois d'une certaine durée devraient se soumettre à un concours identique à celui des employés permanents, il conviendra d'en tenir compte lorsque des postes permanents deviendront disponibles.

Lorsque cela surviendra, les personnes occupant de façon ininterrompue les postes en cause depuis un certain nombre d'années devraient être titularisées.

Pour ce qui est des personnes en cause suite à la décision judicieuse du Conseil du trésor de transformer 3 500 postes occasionnels en postes permanents, il faudrait les titulariser par une disposition transitoire comme cela fut fait en 1983.

CONCLUSION

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les travaux conduits par la Commission se sont appuyés sur le postulat que la Loi sur la fonction publique adoptée en 1983, était une loi d'avant-garde. La philosophie de gestion qu'elle véhiculait correspondait aux théories les plus modernes et les plus susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la fonction publique en vue de fournir les meilleurs services possibles aux citoyens du Québec. Au terme de son mandat, la Commission en arrive à la conclusion que ce postulat était valable et demeure actuel. En conséquence, elle estime que la Loi sur la fonction publique ne doit pas être modifiée au niveau de ses orientations et de ses principes de base.

Toutefois, elle doit constater que l'application des dispositions de la loi n'a pas donné tous les résultats escomptés compte tenu du temps écoulé depuis son entrée en vigueur. La Commission comprend que ce défi était colossal en raison des virages majeurs à prendre et de la complexité de l'appareil gouvernemental.

La Commission a constaté en premier lieu une carence majeure au niveau de l'information et de la formation à donner aux différents acteurs, afin de modifier leurs valeurs, attitudes et comportements. En effet, aucune stratégie de changement des mentalités ne semble avoir été implantée du plus haut au plus bas niveau hiérarchique des différentes organisations impliquées.

La Commission a aussi observé, dans ses travaux, des carences fondamentales et une absence quasi totale de planification des besoins en gestion des ressources humaines dans la grande majorité des ministères et organismes. En conséquence, les préoccupations des organisations se sont dispersées autour d'une forme de gestion ponctuelle et opérationnelle des problèmes d'ordre matériel, financier et informationnel au détriment de la ressource humaine et du service aux citoyens.

La Commission déplore également une certaine faiblesse de leadership qui est probablement à l'origine de la majorité des problèmes soulevés dans ce rapport. Il faut ajouter que la faiblesse observée de leadership n'explique que partiellement cette situation. Le peu de progrès accompli dans l'implantation d'un système de reddition de comptes à tous les niveaux, tant interne qu'externe, est en bonne part également responsable.

Les solutions proposées ou les recommandations formulées dans le présent document ne sont que des jalons pour accélérer la réforme. Elles commanderont certainement des aménagements législatifs pour encadrer l'application des orientations voulues par la loi adoptée en 1983. Il est toutefois fondamental d'impliquer, par de l'information, de la formation et de la concertation, tous les employés du gouvernement à partir du plus haut niveau hiérarchique jusqu'aux fonctionnaires de première ligne sur qui repose, en premier lieu, la qualité des services à rendre aux citoyens.

Ces fonctionnaires de première ligne ont été oubliés depuis longtemps, sans égard aux gouvernements en place. Toutefois, il n'est jamais trop tard pour réparer cette négligence. En conséquence, la Commission est convaincue qu'une partie importante des ressources disponibles pour la formation et le développement devrait être consacrée à cette catégorie de personnel de la fonction publique afin d'accroître, d'une part, leur polyvalence et leurs possibilités d'avancement et, d'autre part, leur souci de bien servir le citoyen.

Par ailleurs, la Commission est également persuadée que la correction des carences observées au niveau de l'application de la loi et dont elle fait état dans le présent rapport ne seront pas redressées avec toute la célérité qui s'impose sans l'expression claire de la volonté gouvernementale d'apporter les correctifs appropriés. Cette volonté gouvernementale devrait être confirmée par le plus haut niveau de la hiérarchie.

Enfin, comme la Commisison s'est concentrée sur les améliorations qui doivent être apportées plutôt que sur celles qui ont déjà été faites, il est pratiquement inévitable que le lecteur du présent rapport y voit une teinte critique. Si tel est le cas, la Commission n'a jamais eu l'intention de mettre en doute la valeur des personnes qui, à différents niveaux, ont eu la responsabilité de la mise en oeuvre de cette loi. Elle espère que ses recommandations seront perçues de façon positive et qu'elles seront considérées avec attention et à leur mérite par l'autorité compétente, étant convaincue que sa préoccupation première est d'améliorer l'efficacité et la qualité des services auxquels les citoyens du Québec ont droit.

ANNEXES

ANNEXE I

AMÉLIORATION DES SERVICES AUX CITOYENS

Si l'on se réfère aux réponses des cinquante-cinq (55) ministères et organismes qui sont directement en contact avec le public et qui regroupent plus de 51 500 employés réguliers sur un total de 55 292 pour l'ensemble de la fonction publique (environ 93%)*, des efforts sérieux et soutenus ont été investis pour améliorer les services aux citoyens et ce, à différents niveaux.

Au plan matériel:

- Accessibilité des bureaux: extension des heures d'ouverture (16), relocalisation (14), meilleure signalisation (5), modernisation du système téléphonique (12), interurbains gratuits (18), rampes d'accès et autres équipements pour personnes handicapées(7) et régionalisation des services (9).

- Accueil: aménagement sympathique (isoloirs) (9), identification systématique des intervenants (4), correspondance et conversation teintes d'empathie (8).

- Information à la clientèle (37): dépliants multiples sur les droits et avantages des lois concernées, campagnes de publicité dans l'ensemble des médias écrits ou électroniques, expositions itinérantes, salons, présence à des clientèles bien identifiées, affectation permanente des préposés aux renseignements.

---

* C.T. 173528 et 173529 du 10/04/90 concernant l'effectif total et l'effectif régulier autorisés, en date du 1er avril 1990, pour les ministères et organismes du gouvernement.

- Refonte des systèmes informatiques (33): traitement des demandes sans délai, simplification des formulaires, accès direct à l'écran pour l'usager, utilisation plus fréquente du dépôt direct (RRQ et CARRA notamment), facturation par télécommunication (RAMQ), etc.

- Mise à la disposition du public de centres de documentation ou d'outils de consultation (8).

Au plan organisationnel:

Plusieurs ministères et organismes ont revu leur mission et se sont donné une philosophie de gestion centrée sur le service à la clientèle. Exemples: Sécurité publique, RAMQ, etc. On a compris que le citoyen a des droits de par les lois qu'on a à administrer et qu'il est bon de lui en faciliter l'exercice. La priorité est alors accordée, dans le traitement des dossiers, à ce qui a un impact direct sur le service aux clients.

Éléments:

- Formulation aux gestionnaires et aux employés d'attentes touchant le service à la clientèle et évaluation en fonction de critères pertinents (11);

- Délégation de pouvoirs le plus près possible de l'action à prendre (15);

- Modifications aux processus administratifs (simplification et délais plus courts) (25);

- Nouveaux services comme la conciliation qui permet de régler plus rapidement les litiges (4);

- Services aux anglophones et allophones dans leur langue (9);

- Création de directions générales (relations avec les bénéficiaires ou "Services à la clientèle": adoption du concept du "guichet unique") (10);

- Formation de réseaux où on s'associe avec des ministères et organismes (ex.: Communications-Québec) et même à des gens du privé (ex.: Régie des télécommunications et entreprises de téléphone) pour mieux servir le client (6);

- Formalisation des droits d'appel (support technique aux appelants) (2);

- Mise en place d'un service de traitement des plaintes (7);

- Consultation des usagers sur la qualité des services (sondages), etc. (14).

Au plan des personnes:

Ajouts de ressources humaines:

Cet élément n'est pas significatif, sauf dans deux (2) cas: Communautés culturelles et Immigration a augmenté de deux-cents (200) nouveaux emplois dans deux (2) ans et la CSST a octroyé deux cent soixante-quinze (275) postes de plus aux opérations régionales en 1988. Quant aux directions visant les services à la clientèle, elles résultent davantage de réallocations de personnel existant. Pour le reste, on a embauché à l'occasion des préposé(e)s aux renseignements, des téléphonistes-réceptionnistes, des professionnel(le)s sur des contenus d'information ou quelques régisseurs pour les bureaux mobiles de la Régie du logement. Ce dernier élément représente une quantité plutôt négligeable.

Formation:

Elle figure de façon plutôt périphérique dans les comptes-rendus des ministères et organismes. Certains mentionnent que cette formation se donne à travers les journées d'accueil des nouveaux employés et le plan annuel de développement des ressources humaines (PDRH). En général, les préposés aux renseignements reçoivent une formation à l'accueil au téléphone et en personne. Certains ministères et organismes ont fait état d'une démarche d'ensemble auprès de leur personnel d'encadrement ou d'une rencontre systématique deux (2) fois l'an de la haute direction avec les cadres. On peut enfin mentionner la démarche de formation continue donnée aux intervenants du réseau de la détention (Sécurité publique), un investissement de 1.2 million de dollars par année.

ANNEXE 2

Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires

La présente note a été préparée pour la gouverne des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Il s'agit d'un exposé des principes constitutionnels sur lesquels se fondent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement.

Responsabilité gouvernementale

Dans notre régime gouvernemental, les pouvoirs de la Couronne sont exercés par les ministres qui, à leur tour, sont comptables envers le Parlement. Les ministres sont individuellement et collectivement responsables, envers la Chambre des communes, des politiques, programmes et activités du gouvernement. Ils sont secondés dans l'exercice de leurs responsabilités par la Fonction publique, laquelle est tenue d'assurer un soutien loyal, professionnel et impartial au gouvernement du jour. Il incombe à chaque fonctionnaire de conseiller et d'informer les ministres, d'exécuter fidèlement les instructions reçues d'eux, et ce faisant, de servir la population du Canada. Les fonctionnaires doivent rendre compte à leurs supérieurs et ultimement à leur ministre de l'exécution correcte et compétente de leurs fonctions.

Notre gouvernement est dit "responsable" parce que le gouvernement doit conserver la confiance de la Chambre des communes et parce que ses ministres doivent rendre compte à la Chambre de tout ce qui se fait sous leur autorité. Ils sont comptables à la Chambre et à ses comités. Ce sont les ministres qui déterminent les politiques et ce sont eux qui doivent les défendre devant la Chambre et ultimement devant la population canadienne.

Donc, dans notre régime gouvernemental, c'est aux ministres qu'il incombe de renseigner le Parlement et ses comités. Selon la Constitution, les fonctionnaires n'ont pas à rendre compte de leurs actes au Parlement et ils ne partagent pas la responsabilité des ministres. Ils ont cependant l'obligation d'appuyer leur ministre dans ses relations avec le Parlement et c'est dans ce sens qu'on peut dire qu'ils secondent la responsabilité des ministres envers le Parlement.

Pouvoirs des comités

Dans un jugement du 17 mars 1987, le président de la Chambre des communes énonce le rôle et les pouvoirs des comités en vertu du nouveau Règlement:

> ... "les comités constitués par la Chambre ont le droit d'exercer la totalité des pouvoirs que la Chambre leur délègue. Ces pouvoirs comprennent le droit non seulement d'inviter des témoins à comparaître, mais de les convoquer au besoin. Ils comprennent aussi le droit d'interroger des témoins sous serment si le comité le juge nécessaire. (...) La portée des opérations des comités permanents a donc été élargie considérablement et le pouvoir de convoquer les fonctionnaires comme témoins est essentielle à l'exécution efficace du mandat des comités. On peut s'attendre à ce que l'usage du pouvoir en question augmente au lieu de diminuer à l'avenir, et je crois qu'il est salutaire de prévenir tous les intéressés de cette réalité de la vie parlementaire." (Débats de la Chambre des communes du 17 mars 1987, page 4265)

Sommation des fonctionnaires

La Chambre des communes et le Sénat, et leurs comités, ont le pouvoir de sommer quiconque à comparaître et ils pourraient convoquer des fonctionnaires, même si leur ministre s'y oppose. (Seuls la Chambre des communes et le Sénat peuvent obliger un témoin à comparaître.) Pour observer le principe de la responsabilité ministérielle, les comités sollicitent habituellement le témoignage de fonctionnaires de façon informelle et n'insistent pas sur la comparution d'une personne en particulier, laissant au ministre le soin de déterminer quel fonctionnaire parlera en son nom au comité. Dans le même esprit, il appartient à un ministre de décider à quelles questions il souhaite répondre et quelles sont celles qui peuvent (ou doivent) être posées à ses fonctionnaires.

Réponses aux questions des comités

Les personnes qui témoignent devant un comité parlementaire sont tenues de répondre à toutes les questions du comité.

Cependant, dans le cas des fonctionnaires, (qui comparaissent au nom de leur ministre) quelques considérations viennent tempérer l'application de ce principe.

Les fonctionnaires ont l'obligation générale, aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Il va sans dire que l'exercice de cette obligation et de ces responsabilités est soumis à l'application des lois, et en particulier à l'obligation que le gouvernement peut avoir de divulguer des renseignements au public en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ou alors de protéger ces renseignements de la divulgation en vertu d'autres lois, comme la Loi sur la protection des renseignements personnels.

De façon générale, et compte tenu des lois, les fonctionnaires ont l'obligation de se comporter de manière que le ministre puisse toujours avoir pleinement confiance en la loyauté et en la fidélité de ceux qui le servent. La protection de cette relation de confiance est essentielle au bon gouvernement. Si les fonctionnaires violent la confiance des ministres, ils minent l'exercice efficace (et démocratique) du gouvernement. S'ils agissent ainsi croyant avoir des obligations plus fortes envers le Parlement, alors ils minent le principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui sont comptables envers la Chambre des communes pour les actes du gouvernement.

Les fonctionnaires doivent, et le font effectivement, comparaître devant les comités de la Chambre au nom de leur ministre afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait

raisonnablement fournir lui-même. Cependant, les fonctionnaires ne sont pas directement comptables à la Chambre de leurs actions ni des politiques et programmes du gouvernement.

Les questions de stratégie et de politique qui risquent de soulever une controverse sont réservées presque exclusivement aux ministres, car si les fonctionnaires devaient rendre compte des politiques, ils seraient inévitablement entraînés dans des polémiques qui mettraient fin à leur utilité et mineraient l'autorité et la crédibilité de leur ministre.

Assermentation des fonctionnaires

Les fonctionnaires ont l'obligation fondamentale de renseigner fidèlement leur ministre et aussi de transmettre fidèlement, au nom de leur ministre, les renseignements qu'ils sont autorisés à divulguer au Parlement; cette obligation vaut, qu'il y ait eu ou non assermentation.

Il est clair, cependant, que les comités de la Chambre sont habilités à interroger les témoins sous serment. Le président de la Chambre, le président du comité ou encore le greffier du comité, s'il a reçu ce pouvoir du président de la Chambre, sont habilités, en vertu de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, à faire prêter serment aux témoins (ou encore à recevoir leur déclaration lorsque le témoin a des objections de conscience à la prestation du serment).

Cependant, même si les comités parlementaires sont habilités à interroger le témoin sous serment, le cas se produit exceptionnellement. Ce n'est pas qu'un fonctionnaire jouisse de privilèges refusés aux autres citoyens mais plutôt qu'il se trouve à témoigner non pas en son nom mais en celui de son ministre. Comme nous l'avons dit plus haut, les fonctionnaires ont le devoir - et ont prêté serment en ce sens - de ne pas divulguer, sans autorisation expresse, des renseignements que seul le ministre (ou le gouvernement) a compétence pour divulguer.

Outre cela, le fonctionnaire qui est invité à prêter serment peut se retrouver dans une situation qui va à l'encontre de l'obligation qu'il a envers son ministre de garder le secret ou, de façon plus générale, à l'encontre du serment de discrétion qu'il a prêté. En pratique, on s'attend à ce que les

fonctionnaires témoignent selon le principe fondamental de la responsabilité constitutionnelle des ministres envers le Parlement. Dans ce contexte, ils ont (les sous-ministres en particulier) l'obligation fondamentale de renseigner leur ministre avec franchise sur toute question concernant leur ministère et les politiques qui relèvent de leur compétence. Seul les ministres sont en mesure de décider quand et dans quelle mesure des renseignements confidentiels peuvent et doivent être divulgés. Obliger un fonctionnaire à témoigner sous serment pourrait le forcer à prendre des décisions qu'il n'est pas habilité à prendre.

Finalement, demander à un fonctionnaire (qui n'est que le représentant du ministre) de prêter serment laisse penser que son ministre pourrait être invité à faire de même. Cela pourrait donc avoir des incidences directes sur les privilèges du ministre en tant que député, le serment qu'il a prêté en qualité de conseiller privé et l'obligation fondamentale qu'il a de rendre (fidèlement) des comptes à la Chambre.

Directives aux fonctionnaires

Toutes ces considérations sur le témoignage des fonctionnaires devant les comités se traduisent en pratique par les lignes directrices suivantes.

A) Réponse aux questions

Un fonctionnaire est habilité à donner, des explications en réponse aux questions relatives à des aspects complexes de stratégie mais il ne doit pas chercher à défendre une stratégie ni participer à un débat sur les options du gouvernement. Pour les autres questions, essentiellement en ce qui a trait à l'administration du ministère et des programmes, le fonctionnaire répond directement au nom de son ministre. Ici encore, le fonctionnaire doit se limiter à des explications sans se laisser aller à défendre une politique ou à discuter des diverses options envisageables.

Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter l'obligation qu'ils ont, à titre officiel, de s'abstenir de divulguer des renseignements cotés ou de transmettre des documents confidentiels à toute personne qui n'est pas autorisée à en prendre

connaissance. Pour leur part, les comités reconnaissent généralement que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres et de la responsabilité ministérielle.

B) Assermentation

Un fonctionnaire qui se voit demander de prêter serment devant un comité pourrait faire la déclaration suivante:

1) C'est au nom de son ministre que le fonctionnaire comparaît afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même; il s'agit là d'une obligation très ancienne des fonctionnaires, qui vient renforcer l'obligation redditionnelle du ministre à l'égard du Parlement.

2) De plus, si le comité tient absolument à avoir des réponses exactes de la personne qui représente le ministre, peut-être alors préférerait-il poser les questions au ministre lui-même.

3) Ayant exposé ces considérations au comité, le fonctionnaire doit se préparer à prêter serment. Il devrait également solliciter la compréhension du président et des membres du comité afin qu'ils évitent de lui poser des questions qui pourraient le mettre dans une position contraire à l'obligation qu'il a envers son ministre et au serment d'office qu'il a prêté.

Fonctionnaires non ministériels

L'autonomie des organismes non ministériels ne déborde pas le cadre des attributions et responsabilités que le Parlement leur a conférés, dont la grande diversité rend difficile de définir des lignes directrices concernant la comparution des fonctionnaires de ces organismes devant les comités.

En règle générale, sauf quelques exceptions notables, les organismes non ministériels n'ont pas été créés pour élaborer des politiques mais à des fins de relations commerciales, d'administration ou de réglementation. C'est le particulier où le conseil

d'administration qui dirige l'organisme, et non le ministre qui rend compte au Parlement, qui est investi du pouvoir d'exercer les fonctions d'administration ou de réglementation de l'organisme. Le Parlement exige que chaque organisme lui rende compte par l'entremise de son ministre de tutelle; lorsqu'un organisme fait appel au Trésor, c'est le ministre de tutelle qui présente la demande de fonds dans le cadre du budget des dépenses, et la Couronne doit y donner suite dans une loi portant affectation de crédits.

Dès lors, les fonctionnaires non ministériels, qui jouissent en général d'une plus grande autonomie que les fonctionnaires ministériels puisqu'ils ont été nommés en vertu d'une loi du Parlement qui leur confère des attributions et des responsabilités particulières, ne doivent se prononcer en public que sur les questions qui ressortissent à leurs attributions et responsabilités. Même dans leur cas, les principes à la base de la responsabilité gouvernementale exigent qu'ils s'efforcent d'éviter toute polémique en matière de politique si cela risque de semer le doute au sein du Cabinet et du Parlement quant à la capacité du dirigeant de la société ou du conseil d'administration d'administrer la loi habilitante de façon impartiale.

Conclusion

La relation entre le gouvernement et le Parlement est l'expression du principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ceux qui sont investis par la Constitution de l'autorité nécessaire pour gouverner les affaires du pays doivent faire partie du Parlement et lui rendre des comptes. Ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui exercent cette autorité; ce sont les ministres, et non leurs fonctionnaires, qui sont comptables au Parlement. Les fonctionnaires, quant à eux, sont comptables à leurs ministres. Ils peuvent les seconder en répondant directement aux comités parlementaires mais il ne fait aucun doute que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui, en vertu de la Constitution, doivent rendre compte de l'exercice des pouvoirs de l'État. Ainsi, la responsabilité ministérielle, pierre angulaire de la responsabilité gouvernementale, peut-elle assurer la suprématie du Parlement.

Bureau du Conseil privé,
avril 1987

ANNEXE 3

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE PREMIER - LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS

1. Que tous les niveaux de l'appareil gouvernemental, y compris les fonctionnaires de première ligne, soient sensibilisés à l'importance du service de qualité qu'ils doivent rendre aux citoyens. D'une façon concrète, des attentes appropriées à cet égard devraient leur être fixées et les résultats atteints devraient être vérifiés et sanctionnés positivement ou négativement.

2. Que les instruments de mise en oeuvre des programmes gouvernementaux (politiques administratives, directives, formulaires, etc.) fassent, lors de leur élaboration, l'objet de consultations auprès des fonctionnaires de première ligne et des usagers auxquels s'adressent ces programmes.

3. Que des unités de règlement des réclamations "hors normes" soient créées dans les ministères et organismes où le volume de celles-ci le justifie et que ces unités dépendent directement du gestionnaire responsable de l'application du programme concerné. Que toute réclamation "hors normes" non réglée dans un délai raisonnable soit portée à l'attention de la plus haute autorité responsable de l'application du programme.

4. Que les ministères et organismes qui ont une mission de service auprès du public soient tenus de mener périodiquement des sondages d'opinion chez les clientèles qu'ils desservent pour connaître leur degré de satisfaction.

5. Que les ministères et organismes soient tenus de rendre compte dans leur rapport annuel du degré de satisfaction de la clientèle qu'ils desservent, des causes d'insatisfaction et des moyens qu'ils prévoient prendre pour y remédier. Les progrès accomplis ou les échecs subis devront être mentionnés dans le rapport annuel de l'année subséquente.

6. Que des programmes de formation continue soient élaborés et mis en application en vue d'élargir les connaissances et les habiletés des intervenants de première ligne afin d'accroître leur capacité, d'une part, de régler les demandes de la clientèle et, d'autre part, de fournir au client les justifications appropriées de leur décision. Une telle mesure accroîtrait à la fois la polyvalence et la motivation de ces employés.

7. Que des systèmes d'information de gestion, capables de mesurer au moins mensuellement le déroulement des opérations, soient élaborés et que les données soient communiquées à tous les niveaux, y compris aux fonctionnaires de première ligne. Les données contenues devraient permettre à toutes les unités administratives impliquées dans le processus opérationnel d'évaluer leur performance.

8. Que, dans les cas où plusieurs ministères ou organismes sont impliqués dans la recherche d'une solution à un problème posé par un client, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme responsable du programme concerné assume le leadership dans la recherche de la solution et qu'il en soit tenu responsable.

9. Que tous les ministères et organismes faisant affaires avec une clientèle externe se dotent de bureaux de plaintes qui soient rattachés à la direction supérieure de l'administration.

10. Que les ministères et organismes informent systématiquement leur clientèle des recours auxquels ils ont droit face aux décisions rendues.

11. Que des mécanismes de conciliation soient élaborés, lorsque le volume le justifie, afin de réduire le nombre de cas qui engorgent les tribunaux administratifs.

12. Que les décisions prises dans les cas "hors normes" ou litigieux soient communiquées dans les meilleurs délais aux fonctionnaires décideurs de première ligne.

13. Que, dans un premier temps, les personnes préposées à l'orientation des appels téléphoniques reçoivent une formation adéquate afin de réduire le nombre d'intermédiaires avant que le client ne rejoigne le fonctionnaire apte à solutionner sa demande. Dans un deuxième temps, que le système téléphonique soit modifié si son engorgement est encore insatisfaisant pour les clients.

14. Que soient introduits de façon systématique dans tous les processus de sélection du personnel de la fonction publique des critères évaluant l'aptitude et l'intérêt à desservir le public.

15. Que les ministères et organismes revisent à la baisse leur nombre de paliers hiérarchiques.

CHAPITRE 2 - LE LEADERSHIP DANS L'IMPLANTATION DE LA LOI

16. Que la quatrième hypothèse de solution soit retenue et que les amendements à la loi, nécessaires à l'implantation de cette hypothèse, soient effectués dans les meilleurs délais.

17. Que la Loi sur la fonction publique soit amendée afin de rendre responsable de son application le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens.

CHAPITRE 3 - L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

18. Que l'autorité compétente fixe aux sous-ministres et dirigeants d'organisme des attentes précises quant à leur nature et fermes quant à l'échéancier d'application relativement à l'implantation d'un système d'imputabilité interne supposant des attentes précises axées sur les résultats à tous les niveaux de leur organisation.

19. Que soit élaboré et dispensé dans les meilleurs délais un programme de formation à l'intention des gestionnaires de tous les niveaux sur les principaux critères et composantes d'un véritable système d'imputabilité.

20. Que les ministères et organismes revisent à la baisse le nombre de paliers hiérarchiques de manière à favoriser une véritable délégation de pouvoirs à chacun des niveaux.

21. Que les ministères et organismes accélèrent la délégation vers le bas de la structure hiérarchique, tant sur le plan de l'importance des choses déléguées que sur le plan des pouvoirs décisionnels qui s'y rattachent.

22. Que soient développés en parallèle les moyens et les outils appropriés dont les gestionnaires auront besoin pour appliquer efficacement un tel système d'imputabilité.

23. Que soit élaboré en priorité un programme de formation sur les principaux aspects de la gestion des ressources humaines, afin de préparer les gestionnaires à assumer les responsabilités qui leur seront déléguées et de récupérer des unités conseil les responsabilités qu'ils devraient normalement assumer.

24. Qu'un service de vérification interne relevant directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme soit créé, s'il n'existe pas, et que le mandat prioritaire de ce service soit l'évaluation des progrès réalisés dans l'implantation du système d'imputabilité en matière de gestion des ressources humaines dans son ministère ou son organisme.

25. Que la Commission de l'Assemblée nationale et la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire procèdent à une réévaluation de l'atteinte des objectifs de la réforme parlementaire et, en particulier, à une analyse approfondie des attentes et des besoins des membres des commissions parlementaires pour remplir efficacement leurs responsabilités à l'égard de l'imputabilité de la gestion des ministères et des organismes publics.

26. Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à ce que chaque président de commission ait l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale un rapport annuel des activités autonomes de sa commission en matière d'initiative et de contrôle parlementaires.

27. Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à ce que chaque commission ait l'obligation d'effectuer un examen approfondi de la majorité des organismes publics compris dans son champ de compétence dans un délai de quatre ans, et que le mode de sélection des organismes publics soit revu en conséquence.

28. Que la Commission de l'Assemblée nationale exerce un contrôle plus suivi de la surveillance des organismes publics par les commissions et effectue les arbitrages nécessaires en cas de désaccord sur le choix des organismes, comme le stipule le deuxième alinéa de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale.

29. Que l'article 172 de la Loi sur la fonction publique soit modifié de façon à ce que l'étude de l'opportunité de maintenir la loi en vigueur ou de la modifier se fasse à tous les cinq ans en commission parlementaire.

30. Que la Loi sur la fonction publique soit également modifiée de sorte que le ministre responsable de l'application de la loi ait l'obligation de déposer un rapport annuel des progrès réalisés pour son implantation, du degré d'atteinte des objectifs fixés à l'article 3 pour l'ensemble du gouvernement et, d'une façon plus générale, de ses activités découlant des pouvoirs qui lui sont confiés en matière de gestion des ressources humaines.

31. Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié afin que les rapports annuels soient automatiquement déférés pour étude aux commissions parlementaires et que celles-ci aient l'obligation d'en faire l'examen dans un délai d'un an à compter de leur dépôt.

32. Que la Directive du Conseil du trésor concernant les rapports annuels des ministères et organismes du gouvernement soit modifiée afin que l'information présentée permette aux parlementaires d'évaluer l'atteinte des objectifs des programmes, d'établir la relation entre les biens et les services produits et les ressources utilisées, de rendre compte des efforts entrepris par les ministères et les organismes pour maintenir et accroître la qualité des services aux citoyens, ainsi que de mesurer le degré d'atteinte des objectifs énoncés aux paragraphes 1 à 5 de l'article 3 de la Loi sur la fonction publique.

33. Que la Sous-commission de la réforme parlementaire poursuive et accélère sa réflexion sur la protection des témoins et étudie en particulier la question du témoignage des sous-ministres en commission parlementaire dans l'optique d'une plus grande imputabilité externe.

34. Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié de façon à confier à la Commission du budget et de l'administration l'obligation de procéder à l'examen annuel du rapport du Vérificateur général du Québec et à confier à la Commission des institutions la même obligation à l'égard du rapport du Protecteur du citoyen.

CHAPITRE 4 - LA DOTATION DES EMPLOIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

35. Que le gouvernement accorde, sur le plan organisationnel, une importance au moins égale aux ressources humaines qu'aux ressources matérielles, financières ou informationnelles.

36. Que le gouvernement élabore et exprime clairement à tous les employés, par la voix de son chef, les grandes orientations d'une politique générale qui sera à la base de la gestion de ses ressources humaines pour les années à venir.

37. Qu'un système de planification des besoins en ressources humaines à moyen et long termes soit élaboré par l'organisme central approprié et que son application fasse partie des attentes signifiées aux sous-ministres et dirigeants d'organisme.

38. Qu'en priorité, un inventaire systématique des personnes sous-utilisées soit effectué dans chacun des ministères et organismes et qu'un diagnostic soit posé sur chacun des cas, afin de rechercher les solutions appropriées à leur utilisation optimale.

39. Que le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens assume le leadership central en matière de gestion des ressources humaines et des services à la clientèle afin d'assurer une vision d'ensemble claire et une planification stratégique partagées par les ministères et organismes; que soient aussi garanties la réalisation des priorités et des grands objectifs gouvernementaux en cette matière et l'évaluation des résultats globaux.

40. Que les énergies et les fonds dégagés pour le recyclage, la formation et le perfectionnement soient consacrés en priorité en vue d'atteindre l'utilisation optimale des ressources sous-utilisées.

41. Que les critères de sélection présentement utilisés pour la sélection du personnel d'encadrement soient modifiés et fassent l'objet d'une pondération appropriée afin que le profil des nouveaux cadres nommés corresponde aux besoins de l'avenir.

42. Que les critères de sélection des autres catégories de fonctionnaires donnent plus d'importance aux qualités personnelles susceptibles de favoriser leur habilité et leur intérêt pour le service au public, leur ouverture aux changements, leur capacité à s'adapter à de nouvelles tâches et leur goût à se former de façon continue, à se perfectionner et à se recycler.

43. Que les structures hiérarchiques soient réduites au minimum et assouplies et que les cadres intermédiaires se voient confier de plus grandes responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

44. Que le recrutement jugé nécessaire se fasse en principe au niveau des classes d'entrée de chaque catégorie d'emploi et favorise les jeunes et les autres groupes visés par les programmes d'égalité.

45. Que les emplois de nature occasionnelle à caractère cyclique ou de nature spécifique fassent l'objet de concours de recrutement sous la responsabilité de l'Office des ressources humaines et soient soumis aux mêmes règles d'appel de candidatures et de sélection qui gouvernent les emplois réguliers.

46. Que le choix des employés occasionnels pour combler des emplois d'une durée de moins de six mois ou pour remplacer une personne malade ou en congé soit effectué par les ministères et organismes à partir d'une banque centrale confectionnée par l'Office et composée d'appels de candidature retenus uniquement à cette fin à intervalles périodiques.

47- Que l'autorité compétente régularise la situation des employés occasionnels de la façon suivante:

Puisque les employés occasionnels embauchés pour occuper des emplois d'une certaine durée devraient se soumettre à un concours identique à celui des employés permanents, il conviendra d'en tenir compte lorsque des postes permanents deviendront disponibles.

Lorsque cela surviendra, les personnes occupant de façon ininterrompue les postes en cause depuis un certain nombre d'années devraient être titularisées.

Pour ce qui est des personnes en cause suite à la décision judicieuse du Conseil du trésor de transformer 3 500 postes occasionnels en postes permanents, il faudrait les titulariser par une disposition transitoire comme cela fut fait en 1983.

ANNEXE 4

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES CONSULTÉS

Lors des audiences publiques
des 8, 9, 23, 24 et 25 octobre 1990

MADAME ÉLIZABETH ALLARD

ALLIANCE QUÉBEC

M. Robert Keaton, président général;
Mme Maria Peluso, membre du conseil d'administration;
Mme Victoria Percival-Hilton, directrice des services légaux et gouverneur permanente.

ASSOCIATION DES ANGLOPHONES DE L'ESTRIE

Mme Marjorie Goodfellow, présidente du Comité ad hoc sur la Fonction publique québécoise; ex-présidente de l'Association;
Mme Heather Keith-Ryan, ex-présidente de l'Association;
Mme Susan C. Mastine, directrice générale de l'Association;
Mme Louise J. Cousineau, communications, observatrice.

ASSOCIATION DES CADRES INTERMÉDIAIRES

M. Réjean Doyon, président général;
M. Jean-Marie Blais, vice-président général;
M. Alain Bouchard, secrétaire général;
M. Yves Nadon, trésorier général;
Mme Lise Hamel, directrice;
M. Roger Veillette, directeur;
M. Jules Gilbert, directeur.

ASSOCIATION DES CADRES SUPÉRIEURS

M. Dominique Dubuc, président;
M. Jacques Cardinal, vice-président exécutif et directeur général;
M. Lucien Parent, ex vice-président;
Mme Jacqueline Bédard, vice-président;
M. Robert Cournoyer, administrateur.

ASSOCIATION DES LIGUES DE TAXI DU QUÉBEC MÉTROPOLITAIN

M. Raymond Martel, président de l'Association des ligues du Québec métropolitain;
M. Philippe Posth, secrétaire, Ligue A-36;
M. Pierre Blanchet, vice-président.

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS

M. Claude Colbert, premier vice-président;
M. Denis Ouellet, secrétaire trésorier;
M. Robert Cloutier, membre du comité de négociation;
M. Jean Lavergne, menbre du conseil d'administration;
Mme Hélène Cloutier, permanente.

MONSIEUR LOUIS BERNARD

MONSIEUR GUY BISAILLON

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

M. Jean-Noël Poulin, président;
Mme Juliette Barcelo, commissaire;
M. Jean-Paul Roberge, commissaire;
M. Gilles Tremblay, commissaire;
M. Jacques Milot, directeur de la vérification et des enquêtes;
M. Gérard Lafond, directeur-adjoint de la vérification et des enquêtes;
M. Michel Poirier, secrétaire.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX

Mme Céline Lamontagne, troisième vice-présidente;
M. Daniel Carrier, conseiller juridique.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION

Mme Raymonde Folco, présidente.

CONSEIL EXÉCUTIF

M. Benoît Morin, secrétaire général du Conseil exécutif;
Mme Nicole Malo, sous-ministre;
M. Bernard Angers, sous-ministre;
M. Pierre Sarault, secrétaire général associé.

CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE

M. Sylvain Tanguay, vice-président;
Mme Diane Bois, secrétaire générale;
Mme Louise Bisson, agente de recherche.

CONTRÔLEUR DES FINANCES

M. Pierre-André Paré, contrôleur des finances;
M. Jean-Claude Savard, contrôleur adjoint;
Mme Michelle Auger, responsable des programmes de formation et d'initiative;
M. Marcel Gosselin, directeur général des comptes publics;
M. Ambroise St-Hilaire, agent de recherche à la direction générale des comptes publics.

MONSIEUR ROBERT DESPRÉS, Président de DRM Inc.

MONSIEUR JOCELYN DIONNE

MONSIEUR FRANÇOIS DUMAIS ET MONSIEUR JEAN-CLAUDE RIENDEAU

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (ÉNAP)

M. Pierre De Celles, directeur général;
M. Roland Parenteau, directeur fondateur;
M. Louis Borgeat, directeur de l'enseignement et de la recherche;
Mme Sylvie Beauchamp, adjointe au directeur général.

MONSIEUR JAMES IAIN GOW

MONSIEUR CLAUDE LEGAULT, Président-directeur général de la Régie des rentes du Québec

MONSIEUR GUY LEROUX

MONSIEUR CHARLES MESSIER, député de Saint-Hyacinthe

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC

M. Gaston J. Perreault, président;
M. Marius Jacques, membre du conseil d'administration;
M. Martin Boudreau, conseiller.

OFFICE DES RESSOURCES HUMAINES

M. Jocelyn Jacques, président
Mme Nicole Charette, vice-présidente au recrutement et à la mobilité;
Mme Francine Roy, vice-présidente des ressources et à l'implantation des politiques;
M. Yvan Cliche, vice-président à la recherche et au développement.

MONSIEUR GASTON OUELLET, Vice-président, ALCAN

MONSIEUR ROBERT PELLEY

MONSIEUR CLAUDE PERRON

PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

M. Daniel Johnson, président du Conseil du trésor et ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique.

PROTECTEUR DU CITOYEN

Me Daniel Jacoby, Protecteur du citoyen;
Me Jacques Meunier, adjoint au Protecteur du citoyen;
Me France Hudon, directrice générale des enquêtes.

SYNDICAT DES AGENTS DE CONSERVATION DE LA FAUNE

M. Alain Pichette, président;
M. Allen Charland, représentant;
M. Roger Cloutier, directeur du syndicat.

SYNDICAT DES AGENTS DE LA PAIX

M. Jorge Escola, président;
Me Yves Lemieux, procureur.

SYNDICAT DES AVOCATS ET NOTAIRES

M. Pierre Bilodeau, président;
M. Luc Bruneau, adjoint au comité exécutif;
Mme Isabelle Demers, secrétaire.

SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX DU QUÉBEC

M. Jean-Louis Harguindeguy, président général;
M. Marcel Ledoux, trésorier;
M. Denis Gaudreau, vice-président;
M. Jean Robert, vice-président;
M. Jean-Charles Morin, vice-président;
M. Robert Lapierre, vice-président;
M. Denis Favard, vice-président;
M. René-Jean Banville, vice-président.

SYNDICAT DES PROFESSEURS DE L'ÉTAT DU QUÉBEC

M. Luc Perron, président;
M. Rodolfo Masella, premier vice-président;
M. Pierre Poirier, deuxième vice-président;
M. Paul Boucher, secrétaire;
M. Jean Lalonde, trésorier;
M. Yvon Thiboutôt, conseiller.

SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

M. Daniel Giroux, président;
Mme Syvie Bélanger, 2ième vice-présidente;
M. Jean Côté, membre;
M. Michel Gonthier, membre;
M. Marcel Théberge, membre.

SYNDICAT PROFESSIONNEL DES MÉDECINS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Dr Roland Leblanc, président;
Dr Jacques Bergeron, vice-président.

MESSIEURS CLAUDE TRUDELLE ET JEAN-NIL BOUCHER

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

M. Rhéal Chatelain, vérificateur général;
M. Fernand Matte, directeur de l'administration.

MONSIEUR DENIS VERVILLE

MONSIEUR JEAN P. VÉZINA, Président de la Société de l'assurance automobile du Québec

ANNEXE 5

LISTE DES MÉMOIRES SOUMIS À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

ALLARD, ÉLIZABETH	14M
ALLIANCE QUÉBEC	13M
ASSOCIATION DES ANGLOPHONES DES CANTONS DE L'EST	19M 19R
ASSOCIATION DES CADRES INTERMÉDIAIRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	11M 11R
ASSOCIATION DES CADRES SUPÉRIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1M 1R
ASSOCIATION DES LIGUES DE TAXI DU QUÉBEC MÉTROPOLITAIN	2M
ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	15M 15R
BERNARD, LOUIS	20M 20R
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	21M
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC	8M

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION 42M

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME 39M

CONSEIL DU TRÉSOR 49M

CONSEIL EXÉCUTIF 47M

CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE 35M

CONTRÔLEUR DES FINANCES 43M

DESBIENS, JEAN-MARIE 6M 6MA

DESPRÉS, ROBERT 48M

DIONNE, JOCELYN 34M 34R

DUMAIS, FRANÇOIS 22M
RIENDEAU, JEAN-DENIS

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 7R 7M

FÉDÉRATION DES ENTREPRISES D'AIDE TEMPORAIRE CANADIENNE 38M

FOURNIER, LUC	37M
GENEST, CAMILLE	27M 27R
GIGNAC, CLERMONT	40M
GOW, JAMES IAIN	30M
LEGAULT, CLAUDE	41M
LEROUX, GUY	5M
MESSIER, CHARLES	12M
OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC	31M 31R
PELLEY, ROBERT	18M
PERRON, CLAUDE	25M
POULIOT, GHISLAIN	4M
PROTECTEUR DU CITOYEN	36M

ROBICHAUD, MICHEL	29M
SYNDICAT DES AGENTS DE CONSERVATION DE LA FAUNE DU QUÉBEC	10M
SYNDICAT DES AGENTS DE LA PAIX EN SERVICE CORRECTIONNEL DU QUÉBEC	17M
SYNDICAT DES AVOCATS ET NOTAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE	23M
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX DU QUÉBEC	9M 9R
SYNDICAT DES PROFESSEURS DE L'ÉTAT DU QUÉBEC	28M
SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	16R 16M
SYNDICAT PROFESSIONNEL DES MÉDECINS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	3M
TRUDELLE, CLAUDE ET BOUCHER, JEAN-NIL	32M 32R

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC 24M

VERVILLE, DENIS 26M

VÉZINA, JEAN-P. 45M

ANNEXE 6

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL UTILISÉS PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

T1 Fonction publique 2000. Rapports et sommaires des groupes de travail, 14 août 1990.

T2 Fonction publique 2000. Sommaires des rapports des groupes de travail, 14 août 1990.

T2A Fonction publique 2000. Rapport du groupe de travail sur l'amélioration des services au public, 12 octobre 1990.

T3 Synthèse des évolutions de la gestion publique dans les 22 pays membres de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), non daté.

T4 Rapport synthèse des travaux sur l'évaluation et l'application du principe de l'imputabilité.

T5 Rapport synthèse des travaux sur l'évaluation de l'utilisation optimale des ressources humaines.

T6 Raport synthèse sur le développement des ressources humaines

T7 Caractéristiques contextuelles devant influencer la gestion des ressources humaines dans une fonction publique d'ici au début de l'an 2000.

T8 Résultats du sondage auprès des attachés politiques sur leur satisfaction à l'égard de la prestation des services aux citoyens.

T9 Rapport du sondage d'opinion publique sur la satisfaction de la population en regard de la prestation de services de la fonction publique québécoise.

T10 Résumé des réponses fournies par les ministères et les organismes quant à l'amélioration des services aux citoyens et les systèmes de planification des ressources humaines, 2 octobre 1990.

T11 Sommaire des moyens et mécanismes mis en place pour améliorer les services aux citoyens.

T12 Sommaire des systèmes de planification des besoins en ressources humaines.

T13 Directive concernant les modalités de dégagement de la masse salariale et de contrôle de la revision des traitements des cadres supérieurs.

T14 Rapport sur la révision de la rémunération des cadres supérieurs.

T15 Bilan de la gestion des ressources humaines au ministère de la Santé et des Services sociaux.

T16 Sondage d'opinion auprès des québécois sur la notoriété du Protecteur du citoyen du Québec.

T17 Directive émise par le Bureau du Conseil privé du Gouvernement fédéral canadien concernant le témoignage des fonctionnaires devant les comités parlementaires de la Chambre des communes.

T18 Revue de presse du 13 mars 90 au 31 oct. 90.

T19 Sommaire des interventions lors des audiences publiques des 9, 10, 23, 24 et 25 octobre 1990.

ANNEXE 7

CONTRIBUTIONS SPÉCIALES AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

M. Gaston Deschênes	Bibliothèque de l'Assemblée nationale, aspects parlementaires.
M. Bun Luc Khuong	Bureau de la statistique du Québec, validation de la méthodologie des sondages sur l'imputabilité et l'utilisation optimale des cadres et professionnels.
Mme Diane Marcoux	Conseillère spéciale, communications.
Mme Nicole Méthot	Office des ressources humaines - Direction générale de la gestion de l'information , échantillonnage au hasard des populations requises par les recherches de la Commission.
M. Jocelyn Poirier et M. Daniel Simpson	Office des ressources humaines, élaboration du devis du sondage auprès des citoyens sur leur satisfaction à l'égard de la prestation des services rendus aux citoyens par la fonction publique.
M. Marcel Thibault	Commission des régimes de retraite et d'assurances, éléments statistiques.